

Even afrekenen alstublieft!

L.A.E Vullings

studies



Wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGEN **UR**
For quality of life

Even afrekenen alstublieft!

Een studie naar het opzetten van afrekenbaar
beleid met Agenda Vitaal Platteland als voorbeeld

L.A.E Vullings

ISBN 978-90-78207-08-5

ISSN 1871-0298

De reeks WOt-studies is een uitgave van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR.

**Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu**

Postbus 47

6700 AA Wageningen

t (0317) 48 54 71

f (0317) 41 90 00

info.wnm@wur.nl

www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Redactiecommissie

Bram ten Cate

Joep Dirkx

Paul Hinssen

Harm Houweling

Eindredactie

Geert van Duinhoven

Fotografie

Lex Broere

Vormgeving

Grafisch Atelier Wageningen

Druk

Drukkerij Kerckebosch, Zeist

De reeks WOt-studies biedt een actueel overzicht van de kennis in het werkveld van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT Natuur & Milieu). De studies zijn bedoeld om de in verschillende wetenschappelijke disciplines ontwikkelde kennis te integreren en te plaatsen in het maatschappelijk debat. Door aan de ontwikkelde kennis een handelingsperspectief toe te voegen, bevorderen de WOt-studies het gebruik van de beschikbare kennis bij de uitvoering van de wetten en regels waar de onderzoekstaken aan zijn gerelateerd. De respons die dat mogelijk losmaakt bij de gebruikers van kennis, biedt input voor de programmering van het onderzoek.

De inhoudelijke kwaliteit van deze studie is beoordeeld door prof. dr. Arnold Bregt, Laboratorium voor Geo-informatiekunde en remote sensing, Wageningen Universiteit en dr. Frans J.G. Padt, Sectie Geografie, Planologie en Milieu, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen.

© 2008

Alterra, Wageningen UR

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel. (0317) 48 54 71

Fax (0317) 41 90 00

info.alterra@wur.nl

Wageningen UR

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel. (0317) 48 54 71

Fax (0317) 41 90 00

info.wnm@wur.nl

www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Woord vooraf

Door de maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen jaren wordt de overheid steeds meer aangesproken op de resultaten van haar beleid. Daarbij gaat het er niet alleen om óf het geld verantwoord wordt uitgegeven, maar ook of het wel nodig is om geld aan dat doel uit te geven.

De Tweede Kamer weerspiegelt die maatschappelijke ontwikkeling en geeft afrekenbaarheid als belangrijke waarde mee aan de huidige kabinetten. Daardoor komt de eigen behoefte van een departement om zich goed te verantwoorden hoog op de agenda. Goede informatie, toegesneden op die zaken waar een Minister zich ook echt op moet verantwoorden, hebben op dit moment dan ook de volle aandacht.

In de loop van de jaren zijn er tal van monitoringsystemen ontwikkeld gericht op het meten van prestaties en effecten van het beleid. Niet altijd was daarin een heldere relatie gelegd met de concrete doelstellingen van het beleid en verantwoording daarop. Met het ontwikkelen van de Agenda Vitaal Platteland (AVP) nam de Minister van LNV de verantwoordelijkheid op zich om een rijksbrede set aan beleidsdoelen die betrekking hebben op het platteland in samenhang te realiseren. Daarvoor werden concrete afspraken gemaakt tussen rijk en provincies over de uitvoering van het rijksbeleid en werd de behoefte van een monitor die toegesneden is op de afrekenbaarheid van beleid duidelijk.

In een unieke samenwerking tussen de rijkspartners in de Agenda Vitaal Platteland en de WOT Natuur & Milieu van Wageningen UR zijn voortlopend op het Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP2) doelenbomen opgesteld. Hierin zijn de verschillende niveaus waarop je beleid verantwoordt weergegeven. Daarna zijn deze uitgewerkt voor de doelen in de AVP en de structuur bepaald bij het tot stand komen van dat MJP2. Monitoring en beleidsuitvoering gaan zo hand in hand, en geeft ook ijkpunten om te bepalen of maatschappelijk resultaat wordt geboekt. Daarbij kan een uitgegeven euro eenvoudig worden herleid tot dat maatschappelijke doel.

Deze studie beschrijft het opzetten van een monitoringsystematiek voor afrekenbaar overheidsbeleid aan de hand van het bovengenoemd voorbeeld. De weg die daarvoor genomen moet worden is geen gebaand pad, maar levert wel helderheid over de te leveren kwaliteit en kwantiteit van het beoogde resultaat.

Ik hoop dat deze WOt-studie ‘Even afrekenen alstublieft!’ u helpt om de ontwikkeling van beleid gelijk op te laten gaan met het ontwikkelen van een systeem van verantwoording zodat beleid ook afgerekend wordt op de door u opgestelde doelen.

*Paul Sinnige
Directie Platteland
Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit*

Inhoud

1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel en doelgroep:	5
1.3 Agenda Vitaal Platteland (AVP) en Monitor AVP	6
1.4 Leeswijzer	7
2 Algemeen bestuurlijke trends	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Van sectoraal naar integraal	9
2.2.1 Algemeen bestuurlijke trend: naar integraal beleid	9
2.2.2 Agenda Vitaal Platteland	10
2.3 Van centraal naar decentraal	11
2.3.1 Algemeen bestuurlijke trend: decentralisatie	11
2.3.2 Decentralisatie in plattelandsbeleid	11
2.3.3 Recente ontwikkelingen	14
2.4 Naar een afrekenbaar beleid	14
2.4.1 Algemeen bestuurlijke trend: sturing op output	14
2.4.2 Monitoren en evalueren van beleid	15
2.4.3 Monitoren en evalueren van plattelandsbeleid	17
2.5 Agenda Vitaal Platteland als uitwerking van de bestuurlijke trends	18
3. Stappen om te komen tot afrekenbaar beleid	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Keuze voor afrekenbaar beleid	21
3.3 Keuze voor een methodiek	22
3.3.1 Keuze voor gebruik doelenboom bij opstellen AVP	22
3.3.2 Criteria voor Doelformulering en beoordeling	24
3.4 Keuze voor de indicatoren	26
3.4.1 Indicatoren van de Monitor AVP	26
3.4.2 Criteria voor effectindicatoren en beoordeling	30
3.5 Implementatie monitorsysteem	31
3.5.1 Monitor AVP	31
3.5.2 Opbouw monitorsysteem	32
3.5.3 Kwaliteitsborging	33
3.5.4 Openbaarheid van monitorgegevens	34
3.5.5 Afbakening: monitoring en evaluatiesysteem wordt Monitor AVP	35
3.5.6 Criteria voor succesvolle implementatie en beoordeling	35

3.6 En nu starten: beheer en initiële vulling	36
3.6.1 Beheer	36
3.6.2 Initiële vulling	37
3.6.3 En nu...	37
4 Reflectie	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Respondenten	39
4.3 Structurele opbouw	40
4.4 Communicatie	41
4.5 Centrale opslag	42
4.6 Monitoring	42
4.7 Evaluatie	44
4.8 Doorlooptijd	45
4.9 Selectie van effectindicatoren	46
4.10 Vaststellen van streefwaarden voor effectindicatoren	47
4.11 Verantwoordelijkheid	48
4.12 Tips	50
Nawoord	53
Dankwoord	54
Referenties	55
Afkortingenlijst	58
Bijlage 1: Doelstellingen	59
Bijlage 2: Vergelijking criteria voor indicator keuze	65
Bijlage 3: Toetsing effectindicatoren aan criteria	67
Bijlage 4: Respondenten (naam, functie en rol)	69
Bijlage 5: Vragen in enquête	71
Bijlage 6: Vragen gesteld per groep	73



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Even afrekenen alstublieft! Een hele normale opmerking om aan te geven dat je voor je kopje koffie of maaltijd wilt afrekenen. Natuurlijk rekenen we met meer plezier af als de gedane service naar onze zin was: dus als de koffie niet koud was, we niet te lang hebben hoeven wachten, het bedienend personeel aardig was... Niet alleen in de horeca wordt afgerekend na een gedane service. Je betaalt in heel veel sectoren de vaak vooraf vastgestelde prijs voor geleverde producten of diensten, tenzij je er niet tevreden over bent. Dan kun je ruilen, terugbrengen of je beklag doen en hopen op welgemeende excuses en wellicht een extra service of product voor dezelfde prijs.

In de wereld van het beleid is het afrekenen echter niet zo vanzelfsprekend. Een belangrijke reden daarvoor is dat het bijzonder vaag kan zijn wat het product 'beleid' oplevert. Bijvoorbeeld: wat levert het inrichten van nieuwe natuur op? Draagt dat bij aan een betere of grotere biodiversiteit? En zo ja, hoeveel is dat waard? Toch wordt er veel gemeenschapsgeld in de uitvoering van beleidsmaatregelen gestopt en zouden beleidsmakers, Tweede Kamer en burgers, graag willen weten of er ook gerealiseerd wordt wat vooraf was afgesproken en of dit bijdraagt aan maatschappelijke doelen.

Toen het rijk in 2003 begon met het opzetten van de Agenda Vitaal Platteland is meteen ook gestart met het opzetten van de Monitor Agenda Vitaal Platteland. De beleidsvraag is hierdoor op een gestructureerde en afrekenbare manier georganiseerd, zodat de voortgang van het beleid

goed te monitoren is. Deze ontwikkeling is vanaf het begin ondersteund door de Wettelijk Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT N&M) van Wageningen UR. In 2008 zijn de eerste voortganggegevens beschikbaar gekomen en is begonnen met het invoeren van gegevens in de Monitor Agenda Vitaal Platteland. De ontwikkelingsfase is overgaan in een beheerfase. Om deze overgang te markeren heeft de WOT N&M besloten deze WOt-studie te schrijven.

1.2 Doel en doelgroep

Deze studie beschrijft het opzetten van een monitoringssystematiek voor een afrekenbaar plattelandsbeleid. Dit wordt geïllustreerd door het proces van opzetten van Agenda Vitaal Platteland en Monitor Agenda Vitaal Platteland. In deze studie staat dus het proces van totstandkoming van afrekenbaar beleid zoals de Agenda Vitaal Platteland centraal en nadrukkelijk niet het beleid of de monitor zelf. Deze zijn pas goed te bespreken bij de midterm review in 2010 of eigenlijk pas bij de eindevaluatie in 2014. De stappen die gemaakt zijn in het proces worden toegelicht en zo mogelijk geëvalueerd op basis van criteria ontleend aan beleidsstukken en literatuur.

Het ministerie van LNV roemt Agenda Vitaal Platteland om haar structuur en afrekenbaarheid en wil meer beleid op deze manier gaan vormgeven. Deze studie is bedoeld voor mensen die afrekenbaar beleid willen opstellen. Dit kunnen zowel beleidsmakers als (wetenschappelijke) ondersteuners van beleidsmakers zijn.

Het doel van deze studie is verkennen van wat de leerpunten van het realisatieproces van een

*In de wereld van het
beleid is het afrekenen
echter niet zo
vanzelfsprekend*

afrekenbaar beleid zijn geweest, zodat deze meegenomen kunnen worden bij het opstellen van volgend of ander beleid.

1.3 Agenda Vitaal Platteland (AVP) en Monitor AVP

In deze studie gebruiken we de ontwikkeling van Agenda Vitaal Platteland en de Monitor Agenda Vitaal Platteland om te laten zien hoe afrekenbaar beleid tot stand kan komen. Deze paragraaf geeft een korte introductie over wat het rijk verstaat onder het platteland en het beleid Agenda Vitaal Platteland en de Monitor Agenda Vitaal Platteland.

Er spelen dus steeds meer factoren en actoren een belangrijke rol op het platteland en het wordt daarmee ook steeds complexer

Platteland is een complex systeem

Het platteland verdient de aandacht van het rijk, het beslaat tenslotte 80% van het oppervlak van Nederland en 40% van de Nederlandse bevolking woont er. De Agenda Vitaal Platteland definieert het platteland als het niet-verstedelijkte deel van Nederland, waarbinnen ook dorpen en kleinere steden liggen (Beek et al., 2000). Daarmee omvat het platteland in de CBS-indeling van gemeenten naar stedelijkheidsklasse de categorieën weinig tot niet stedelijk, dus met minder dan 1000 adressen per km². Onder platteland worden ook de grote wateren (m.u.v. Noordzee) verstaan (LNV, 2004).

Het is een lange definitie voor een begrip waarvan iedere Nederlander eigenlijk meteen wel weet wat er mee wordt bedoeld. Maar de moeilijkheid met het platteland is de grens met het stedelijk gebied: waar houdt het een op en begint het ander? De scheidslijn wordt steeds moeilijker te bepalen, omdat het karakter van het platteland snel verandert. Hoewel de landbouw nog altijd

het grondgebruik en de identiteit van het landschap bepaalt, is deze in veel regio's niet meer de belangrijkste economische drager. Voor industrie, (detail)handel, transport, recreatiebedrijven, commerciële en niet-commerciële dienstverlening is het platteland steeds meer een aantrekkelijke vestigingsplaats geworden. Mensen willen het platteland ook gebruiken om er te leven, te werken en te genieten. Er spelen dus steeds meer factoren en actoren een belangrijke rol op het platteland en het wordt daarmee ook steeds complexer (LNV, 2004). Beleid formuleren, handhaven en evalueren voor zo'n complex geheel is dan ook geen gemakkelijke klus.

Agenda Vitaal Platteland

De Agenda Vitaal Platteland is in 2004 door het ministerie van LNV als coördinerend ministerie voor het platteland samen met de ministeries van VROM, V&W en OCW opgesteld en gaat in op alle thema's die voor de ontwikkeling van het platteland van belang zijn: natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie van de zandgebieden en sociaal-economische vitaliteit. De rijksdoelen op het gebied van milieu maken integraal onderdeel van uit van deze thema's. De nota bestaat uit een visiedeel en een meerjarenprogramma. Het meerjarenprogramma (MJP2) uit 2006 is gestructureerd opgebouwd (LNV, 2006a). Voor ieder thema zijn algemene beleidsdoelstellingen beschreven die aangeven wat het rijk vaak op de langere termijn op dat gebied wil bereiken om de gesignaleerde problemen op te lossen. Daarnaast zijn operationele doelstellingen beschreven die concreet en meetbaar aangeven wat er gerealiseerd moet worden in de periode 2007-2013. Ook worden er prestaties

beschreven die acties aangeven die nodig zijn om een of meer operationele doelen te realiseren. (Dessing en Beers, 2005). Deze concreetheid is van belang omdat provincies een groot deel van die doelen uitvoeren voor het rijk en het MJP2 de basis is voor de afspraken in bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincies in het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied).

Monitor Agenda Vitaal Platteland

De Monitor AVP is een informatiesysteem en heeft als doel te zorgen voor de systematische inwinning, centrale opslag en presentatie van monitoringgegevens die nodig zijn om de effectiviteit en efficiency van het plattelandsbeleid zoals vastgelegd in AVP te kunnen evalueren. De basis voor de Monitor AVP vormt het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland (MJP2) waarin de doelen voor de periode 2007 – 2013 beschreven staan. De daarin gehanteerde opbouw van Algemene beleidsdoelstelling (bijvoorbeeld: Zekerstelling biodiversiteit) – Operationele doelstelling (bijvoorbeeld: Realisatie van een samenhangend netwerk van natuurgebieden) – Prestaties (Bijvoorbeeld: Verwerven, inrichten en beheren ha Nieuwe Natuur EHS) is met het oog op een goede uitvoerbaarheid uit het AVP-traject overgenomen (Uitvoeringsdocument Monitor AVP, 2007).

De Monitor is ontwikkeld door een werkgroep bestaande uit personen van directie Platteland en directie Kennis van het ministerie van LNV, directie Ruimte en directie Milieu van het ministerie van VROM, WOT N&M. Concreet bestaat de monitor nu uit een database en viewer met rapportage- en invoermogelijkheden en is het via het internet voor iedereen toegankelijk.

1.4 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk is geschreven om de aanleiding, doel en doelgroep van deze studie duidelijk te maken. Ook geeft dit hoofdstuk een korte inleiding over de Agenda Vitaal Platteland en de Monitor Agenda Vitaal Platteland. In het tweede hoofdstuk beschrijven we * de algemeen bestuurlijke trends die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van Agenda Vitaal Platteland en waar de Agenda ook zelf een belangrijke rol in speelt. In het derde hoofdstuk komen de ingrediënten aan de orde die volgens ons nodig zijn om te komen tot een afrekenbaar beleid beschreven aan de hand van de ontwikkeling van Agenda Vitaal Platteland en getoetst aan literatuur- en praktijkvoorbeelden. In het laatste hoofdstuk geven procesbetrokkenen en toekomstige gebruikers hun visie op de ontwikkeling van afrekenbaar beleid zoals Agenda Vitaal Platteland. Ten slotte gaan we na wat nu de belangrijkste lessen zijn uit dit proces die gebruikt kunnen worden voor de verder ontwikkeling.

** met we bedoelen we in deze studie de auteur, werkgroep en adviseurs WOT N&M*



2 Algemeen bestuurlijke trends

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de context en de achtergronden van de ontwikkelingen die hebben geleid tot het opzetten van het integrale gebiedsgerichte, decentraal ingestoken en afrekenbaar beleid. De trends die aan de basis van dit beleid liggen zijn algemeen bestuurlijke trends:

1. Van sectoraal naar integraal.
2. Van centraal naar decentraal.
3. Naar afrekenbaar beleid.

Na het beschrijven van de algemene trends kijken we wat de impact van deze trends is op het beleid van het rijk en hoe het rijk zelf vorm geeft aan deze trends door met name de agenda Vitaal Platteland.

2.2 Van sectoraal naar integraal

2.2.1 Algemene bestuurlijke trend: naar integraal beleid

In de jaren tachtig werd de vertrouwde sectorale aanpak van problemen in het landelijk gebied steeds minder bevredigend omdat de problemen steeds complexer werden. Een voorbeeld hiervan was de bijdrageregeling bodembeschermingsgebieden. Er zaten zoveel aspecten aan deze gebieden (terugdringen van pesticide gebruik, beschermen waterkwaliteit, stikstofmanagement, weghalen van veen etc.) dat in de evaluatie van deze regeling werd geconcludeerd dat er vaak geen stringent onderscheid is tussen een sectorale en een integrale benadering (VROM, 1995). Sommige hebben zulke complexe problemen, dat het niet werkt om vanuit een functie, thema of administratief niveau het gebied aan te pakken. Als gevolg daarvan neemt langzamerhand de mate

van integratie toe (IPO, 1994a). Niet alleen de vraag naar horizontale integratie over meerdere domeinen neemt toe maar ook de vraag naar een verticale integratie waarbij meerdere overheden op zowel nationaal, regionaal als lokaal niveau samenwerken. Als reactie op deze twee bewegingen begint de geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak aan haar opmars.

Een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak kreeg begin jaren negentig voet aan de grond in het regionale plattelandsbeleid. Het is een reactie op het falen van het beleid veroorzaakt door fragmentatie en gebrek aan regionale inpassing (Boonstra, 2004). De aanpak is experimenteel: hij geldt voor slechts enkele gebieden en verandert niets aan het formele plattelandsbeleid.

Kernpunt van het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie. Deze aanpak heeft twee belangrijke doelen:

1. Het afstemmen op regionale basis en integreren van beleidsinspanningen op diverse beleidsterreinen.
2. Creëren van draagvlak bij betrokkenen, zodat het beleid ook kans op uitvoeren krijgt (Boonstra, 2004).

Het eerste uitgewerkte voorbeeld van geïntegreerd gebiedsgericht beleid komt eind jaren tachtig van het ministerie van VROM. Het betreft tien projecten voor regionale ruimtelijke ordening en milieu: de ROM projecten. Het idee was dat deze

*Kernpunt van
het geïntegreerde
gebiedsgerichte beleid is
dat de overheid geen
generiek beleid oplegt*

specifieke gebieden ieder eigen doelen, oplossingen en een geïntegreerde aanpak nodig hadden (Boonstra, 2004; De Roo, 2001; Bouwer en Leroy, 1995; Van Tatenhove, 1993; VROM 1990). Provincies werden verwacht deze projecten te trekken. Het betekende een hele ommekeer, maar werd al gauw een populaire aanpak. Begin jaren negentig volgde het ministerie van LNV de gebiedsgerichte aanpak met de Waardevolle Cultuurlandschappen (Padt, 2007). Ondanks de populariteit van deze aanpak klaagden de provincies dat de geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak niet werd ondersteund door de wet en afhankelijk was van de integratie van relevante subsidiefondsen en van de flexibiliteit in de toezegging van de fondsen (IPO, 1994b).

In 1996 kwam het ministerie van VROM met het Subsidiebesluit Gebiedsgericht Milieubeleid (SGM). Deze subsidieregeling evolueerde door en in 1999 kwam er een voorstel voor een nieuwe subsidieregeling waarin op de eerdere klachten van de provincie is ingegaan. In deze Subsidie-regeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) van de ministeries VROM, LNV en V&W staat dat de drie ministeries gezamenlijk hun fondsen aanbieden, dat contracten tussen ministeries en provincies voor enkele jaren worden opgesteld, dat de provincies flexibel met de implementatie mogen omgaan en de resultaten naderhand worden geëvalueerd (Zwetsloot en Naeff, 1999; Padt, 2007). Daarnaast is in 2002 de Reconstructiewet na een heel lang politiek proces goedgekeurd (Padt, 2007), waarmee de wettelijke borging van het grootste geïntegreerde gebiedsgerichte project, namelijk de reconstructie voor de zandgebieden, een feit is.

2.2.2 Agenda Vitaal Platteland

Het ministerie van LNV volgde het ministerie van VROM dus op de voet in de ontwikkeling van sectoraal naar integraal beleid, om vervolgens tezamen te komen tot het Subsidiebesluit Gebiedsgericht Milieubeleid. De ministeries blijven samen optrekken en in april 2004 maakt het kabinet de Nota Ruimte en de sectorale uitwerking daarvan voor het landelijk gebied bekend: de Agenda Vitaal Platteland (AVP). Dit is een rijksnota met daarin het beleid van LNV, VROM, V&W en OCW dat betrekking heeft op gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied. Samen met sectorale nota's zoals de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' en de nota 'Kiezen voor Landbouw' en het grote stedenbeleid, vormen deze nota's het nationale beleid dat zich richt op de ontwikkeling van een vitaal platteland.

In de AVP werd 'voor het eerst' een integrale rijksvisie op het platteland gepresenteerd die inspeelt op het veranderende karakter van het Nederlandse platteland. Waar voorheen de nadruk lag op voedselproductie (landbouw en veeteelt), is het landelijk gebied in de toekomst vooral belangrijk voor recreatie en 'beleving' voor burgers. De AVP gaat daarom in op alle thema's die voor de ontwikkeling van het platteland van belang zijn, zoals natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie van de zandgebieden en sociaal-economische vitaliteit. De rijksdoelen op het gebied van milieu maken integraal onderdeel van uit van deze thema's. De nota bestaat uit een visiedeel en een meerjarenprogramma.

Voor de gebiedsgerichte realisatie van de rijksdoelen uit de AVP is in april 2004 de eerste versie van het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP1) opgesteld. In februari 2006 is de tweede versie van het meerjarenprogramma (MJP2) uitgebracht. In het eerste meerjarenprogramma staan alleen de rijksbudgetten voor 2004. In de tweede versie zijn alle beschikbare rijksmiddelen in relatie tot de aangegeven doelen voor de periode 2007-2013 opgenomen en zijn ook effect-indicatoren benoemd. Het MJP2 representeert uiteindelijk de rijksdoelen die geformuleerd werden in kader van de AVP en van de Nota Ruimte. Het MJP wordt periodiek geactualiseerd om nieuwe ontwikkelingen in het platteland te kunnen inpassen. Omdat het MJP daardoor actueler wordt dan de oorspronkelijke nota's, wordt het MJP leidend voor de programmering en de uitvoering van de rijksdoelen en vervangt het de oorspronkelijke nota's.

2.3 Van centraal naar decentraal

2.3.1 Algemene bestuurlijke trend: decentralisatie

Net zoals bij de trend naar integraal beleid is ook de trend naar decentralisatie een reactie op het feit dat problemen complexer worden en dat een centrale aanpak hier niet meer adequaat mee om kan gaan. Een belangrijk aspect van complexiteit is dat problemen regionaal verschillen, waardoor een generieke aanpak niet werkt en er maatwerk nodig is. Bij dat regionale maatwerk past een bestuurslaag die dicht bij de gebieden staat. Decentralisatie is de overdracht van (een deel van) de bestuurstaak aan een relatief zelfstandig publiekrechtelijke instantie van algemeen bestuur.

Het idee hierachter is een beter bestuur met meer maatwerk, integrale beleidsvoering, een grotere slagvaardigheid en een grotere betrokkenheid van politieke organen. Er zijn vier dimensies om de verschillende vormen van decentralisatie te onderscheiden:

- Het bestuursniveau waaraan de taak wordt overgedragen: provinciaal, regionaal of gemeentelijk niveau.
- De reikwijdte van de overgedragen taak.
- De mate van centrale programmering die blijft bestaan.
- De aard en omvang van het beleidsinstrumentarium dat met de taak wordt overgedragen (Fleurke *et al.*, 1997).

Fleurke geeft aan dat decentralisatie maatwerk is en soms wel en soms niet gunstig uit kan werken. Het is afhankelijk van de specifieke context (machtsverhoudingen, organisatiegraad maatschappelijk veld, capaciteit provinciaal of gemeentelijk apparaat, competenties betrokkenen etc.) of de verwachtingen van decentralisatie uitkomen.

2.3.2 Decentralisatie in plattelandsbeleid

Vanaf 1 januari 2007 werken rijk (LNV, VROM, V&W en OCW), provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW) samen volgens een nieuw sturingsmodel voor de uitvoering van het gebiedsgericht beleid voor het landelijk gebied. Het is een logisch vervolg op de decentralisatie-impuls van 1994 waarbij uitvoerende taken betreffende landinrichting, grondverwerving en (natuur)beheer werden gedecentraliseerd (Waardevolle Cultuurlandschappen). Een eerste versie van het model werd al in 1999 van kracht.

Een belangrijk aspect van complexiteit is dat problemen regionaal verschillen, waardoor een generieke aanpak niet werkt en er maatwerk nodig is

*Voor de realisatie van
rijksdoelen die het
provinciaal niveau
overstijgen, blijft het
rijk zelf verantwoor-
delijk in de vorm van
de zogenaamde
rijksacties*

Het nieuwe sturingsmodel is ontworpen vanuit twee verschillende invalshoeken (Van Ark, 2005):

- Praktische invalshoek: de praktijkervaringen met de eerste vormen van gebiedsgericht werken zoals bijvoorbeeld in het ROM-gebiedenbeleid en in het WCL-beleid (RLG, 2000) en de eisen die dat stelt aan overheden en het beleid (decentrale afweging, bundeling van middelen, samenwerking op regionaal niveau)
- Beleidsmatige invalshoek: de wensen van de rijksoverheid om tot effectiever en afrekenbaar beleid te komen (sturen op output, afrekenbare doelstellingen vastleggen in contracten).

Vanuit deze invalshoeken zijn vier uitgangspunten geformuleerd (RLG, 2006-2007)

1. Het rijk stuurt op hoofdlijnen
2. Het rijk stuurt op output
3. Ontstapelen, ontschotten en ontpotten van de financiële middelen
4. Provincies voeren de regie

Het rijk stuurt op hoofdlijnen en op output

Het sturingsmodel verdeelt de landinrichtingsbevoegdheid over het rijk en de provincies. De regie voor de gebiedsgerichte realisatie van de rijksdoelen ligt in belangrijke mate bij de provincies. Dankzij deze vorm van decentralisatie van de landinrichtingsbevoegdheid, worden de provincies mede verantwoordelijk voor de sturing van de inspanningen van de actoren in het platteland, zoals gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en individuele burgers. De Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) vormt de wettelijke basis voor het nieuwe sturingsmodel en voor de delegatie van de bevoegd-

heid voor landinrichting naar de Gedeputeerde Staten van de provincies. De WILG geldt vanaf 2007. In de wet is geregeld hoe het rijksmeerderejarenprogramma en de provinciale meerjarenprogramma's tot stand komen en hoe de overeenkomsten die het rijk met de afzonderlijke provincies sluit. Ook is in de wet de financieringsconstructie tussen rijk en provincies geregeld, en de wijze waarop het rijk haar middelen ter beschikking stelt aan de provincies. Tot slot staat in de wet hoe rijk en provincies met elkaar omgaan gedurende de contractperiode en op de verantwoording na afloop.

Het Rijks Coördinatie Team (RCT) verzorgt de communicatie tussen rijk en provincies op dit gebied. Zo coördineert het RCT de verdeling van de prestaties en budgetten over de verschillende provincies, draagt zorg voor het proces van totstandkoming van de 12 overeenkomsten en controleert de toepassing ervan. Voor de realisatie van rijksdoelen die het provinciaal niveau overstijgen, blijft het rijk zelf verantwoordelijk in de vorm van de zogenaamde rijksacties. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG), de Maaswerken, de EU-kaderrichtlijn Water, het beheer door Staatsbosbeheer en de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Ontstapelen, ontschotten en ontpotten van de financiële middelen

Om rijksbudgetten over te hevelen naar de provincies, bundelt het rijk haar financiële middelen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De toegekende rijksbudgetten worden periodiek via het Nationale Groenfonds aan de provincies uitbetaald en provincies kun-



De regierol van de provincies betreft met name de programmering in de jaarlijkse provinciale uitvoeringsprogramma's landelijk gebied, verslaglegging en aansturing van de uitvoering

nen dit binnen 7 jaar uitgeven. Het rijk stelt de rijksmiddelen via het ILG dus als een ongedeeld budget beschikbaar aan de provincies. De provincies hebben daardoor geen last meer van de zogenaamde 'schotten' die werden gevormd door de vele verschillende financieringsinstrumenten van het rijk.

Provincies voeren de regie

De regierol van de provincies betreft met name de programmering in de jaarlijkse provinciale uitvoeringsprogramma's landelijk gebied, verslaglegging en aansturing van de uitvoering. Provincies kunnen er nu zelf voor kiezen of ze de nieuwe bevoegdheden eventueel verder overhevelen naar de gemeenten en waterschappen. Provincies kunnen ook met gemeenten en waterschappen prestatieafspraken vastleggen in bestuursovereenkomsten. Provincies kunnen er ook voor kiezen taken over te dragen naar maatschappelijke organisaties. Dergelijke contracten hebben in tegenstelling tot bestuursovereenkomsten met overheden een privaatrechtelijke karakter (Kuindersma en Selnes, 2008). Voor de periode van 2007-2013 werden in 2006 nieuwe bestuursovereenkomsten afgesloten, die de 7 jaar beslaan. Jaarlijkse worden er voortgangsgesprekken gehouden en in 2010 is er een midterm review en in 2014 een eindevaluatie voor monitoring en evaluatie van de AVP.

Voor de uitvoering van de prestaties door de provincies geldt een zogenaamd randvoorwaardelijk kader. Dat wil zeggen dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de toepassing van reeds bestaande en nog in ontwikkeling zijnde nationale en internationale wet- en regelgeving,

convenanten, samenwerkingsverbanden, beleidsnota's en programma's.

2.3.3 Recente ontwikkelingen

De minister van Economische zaken heeft eind 2007 de commissie Lodders ingesteld om te zoeken naar concrete decentralisatievoorstellen om het akkoord rijk en provincies in 2008 te bevorderen. Een van de voorbeeldvoorstellen die de commissie bespreekt en die aangeeft dat de provincies die regierol goed kunnen oppakken, is het ILG. Maar de commissie vindt dat de afspraken wel erg gedetailleerd zijn en daarmee de provinciale rol teveel beperkend. De commissie adviseert de ingezette decentralisatie (afspraken over rijksdoelen en het samenvoegen van de budgetten over een 7 jarige periode) verder door te zetten bij de midterm review in 2010 om zo te komen tot een betere regierol voor de provincies (Lodders 2008). Of en hoe dit advies zal worden opgepakt is nog niet duidelijk.

2.4 Naar een afrekenbaar beleid

2.4.1 Algemene bestuurlijke trend: sturing op output

Sinds het ministerie van Financiën in mei 1999 de nota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' uitbracht, is het Haagse jargon een nieuwe afkorting rijker: VBTB. De afkorting verwijst niet alleen naar de nota, maar vooral naar de ontwikkeling die met deze nota in gang is gezet: naar begrotingen en verantwoordingen die geldbedragen en bestemmingen direct met elkaar in relatie brengen en zodoende doelgericht werken mogelijk maken. Kenmerkend voor doelgericht werken is dat er niet gestuurd wordt op

‘input’ (zoals subsidies), maar op ‘output’ (beleidsinspanningen) en ‘outcome’ (effecten van beleidsinspanningen).

De begrotingen ‘nieuwe stijl’ moeten voor ieder beleidsterrein antwoord geven op de drie vragen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

De verantwoordingen van de ministeries moeten vervolgens per beleidsterrein niet alleen informatie geven over hoeveel geld aan welke maatregel is besteed, maar ook met welk doel dat is gebeurd, wat er concreet is gerealiseerd en of het beleid ook het gewenste effect heeft opgeleverd. Slechts indien beleid op deze manier kan worden verantwoord, is het doelgericht.

De nieuwe manier van begroten en verantwoorden moest worden toegepast met ingang van het begrotingsjaar 2002. Dit betekende dat in september 2001 de eerste begroting ‘nieuwe stijl’ gerealiseerd was. De eerste verantwoording nieuwe stijl (over 2002), het jaarverslag geheten, is in mei 2003 verschenen (ministerie van Financiën, 2001; minister van Financiën, 2006, Tweede Kamer, 1999).

De VBTB heeft tot gevolg dat naast het goed inrichten en structureren van het beleid ook goed gevolgd moet worden wat de relatie tussen de beleidsinspanningen en de effecten van de beleidsinspanningen is, of die naar wens is en of ze in de juiste verhouding tot elkaar staan. Dit volgen of monitoren moet op een systematische, regelmatige en verantwoorde manier gebeuren.

2.4.2 Monitoren en evalueren van beleid

In de Agenda voor een Vitaal Platteland Meerjarenprogramma 2007-2013 is de volgende definitie gebruikt. Dit is ook de definitie die bij het opstellen van de Monitor AVP is gebruikt en die wij in deze studie gebruiken:

Monitoren is het met een vooropgezet doel en op systematische wijze verzamelen, analyseren, bewerken en verstrekken van feitelijke gegevens over de toestand van een relevant geacht object of proces. Er hoeft niet altijd daadwerkelijk te worden gemeten. Monitoren kan ook plaatsvinden op basis van berekeningen of inschattingen door deskundigen, of door gebruik te maken van door anderen verzamelde gegevens in gegevensbestanden (MJP2).

Vaak worden monitoren en evalueren in de beleidsomgeving in één adem genoemd, maar het is niet hetzelfde. Evalueren van het beleid is het beoordelen van prestaties, resultaten en effecten in het licht van de te realiseren beleidsdoelen en de bijbehorende streefwaarden (Dessing *et al.* 2006). Dit is vaak geen eenvoudige klus want de relaties tussen de beleidsinspanningen (prestaties en resultaten) en effecten kunnen heel complex zijn. Zowel de autonome ontwikkelingen op het platteland, de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd als de invloed van ander beleid en dergelijke kunnen immers een rol spelen in de geconstateerde effecten. Het monitoren betreft de feiten en evaluatie de interpretatie of beoordeling van de feiten. Het komt er dus op neer dat monitoring nooit een uitspraak kan doen over doeltreffendheid of doelmatigheid, omdat dat een beoordeling met zich mee brengt. Bovendien geeft monitoring

De verantwoordingen van de ministeries moeten vervolgens per beleidsterrein niet alleen informatie geven over hoeveel geld aan welke maatregel is besteed, maar ook met welk doel dat is gebeurd

De enthousiaste beleidsmaker vindt dat monitoren noodzakelijk is om een feitelijk beeld te krijgen van trends, en op basis daarvan bestaand beleid al dan niet aan te passen

geen zicht op de externe ontwikkelingen en op de slaag- en faalfactoren.

Monitoren in combinatie met evalueren verwijst naar het geheel van waarnemingsactiviteiten, reflectiemomenten en feedbackmechanismen die er voor zorgen dat betrokkenen meer inzicht krijgen in de voortgang. Voor monitoring en evalueren zijn er twee invalshoeken: wat zijn de resultaten (verantwoording), en hoe is bijgedragen aan deze resultaten (het proces) (Arkesteijn *et al.*, 2007). De Peuter *et. al.*, (2007) stelt dat monitoring van beleid nuttig en noodzakelijk is. Nuttig omdat het een belangrijke informatiebron is voor beleidsevaluaties en samen met beleids-evaluaties een meerwaarde heeft vanuit verschillende motieven in de diverse fasen van de beleids- en beheerscyclus. En het is noodzakelijk omdat monitoring en evaluatie de noodzakelijke beleids-informatie kunnen generen die als kompas kunnen dienen in moderniseringstrends en hervormingen binnen de overheid. In het beleidsproces dienen monitoring en evaluatie verschillende doelen op verschillende momenten in het planningsproces:

- *Verhogen transparantie.* Tijdens de beleidsontwikkeling dwingen monitor- en evaluatieverplichtingen beleidsmakers om goed na te denken over wat ze willen bereiken. Om aan de verplichtingen tegemoet te komen moet al in een vroeg stadium rekening worden gehouden met de verplichtingen en dat leidt tot een verhoging van de transparantie van het beleid.
- *Signaleren en bijsturen van beleid.* Tijdens de uitvoering van het beleid kan uit monitoring en evaluatie van het beleid blijken dat de

beoogde effecten niet worden gehaald. Dat kan aanleiding zijn om het beleid bij te sturen.

- *Verantwoorden.* Met monitoring en evaluatie kan worden getoetst of goede voortgang in de uitvoering wordt geboekt. Daarmee kan verantwoording aan de Tweede Kamer (of anderen!) worden afgelegd, over in hoeverre gestelde doelen worden gehaald en of de middelen doeltreffend (effectief) en doelmatig (efficiënt) zijn besteed.
- *Leren.* Achteraf kan monitoring en evaluatie (ex post evaluatie) bijdragen aan verbetering van toekomstig beleid.

Beleidsmakers zijn vaak heel enthousiast of juist heel terughoudend als het gaat om monitoren en evalueren. De enthousiaste beleidsmaker vindt dat monitoren noodzakelijk is om een feitelijk beeld te krijgen van trends, en op basis daarvan bestaand beleid al dan niet aan te passen. Ze krijgen inzicht in de effectiviteit van hun beleid en ze vinden dat ze de transparantie van hun beleid ermee kunnen vergroten. De indicatoren met bijbehorende streefnormen maken duidelijk waar het beleid echt naar toe wil.

Monitoren en evalueren schrikt van de andere kant sommige beleidsmakers juist ook af omdat hun beleid en aanpak er concreet op kunnen worden afgerekend. (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Administratie Planning en Statistiek, 2002). Bovendien is er angst voor de administratieve last die het met zich meebrengt. Zo schrijft voormalig minister Veerman in het voorwoord van LNV beleid in 2005: “De complexiteit van de moderne productiewijzen maakt regelgeving al snel ingewikkeld en fraudegevoelig.

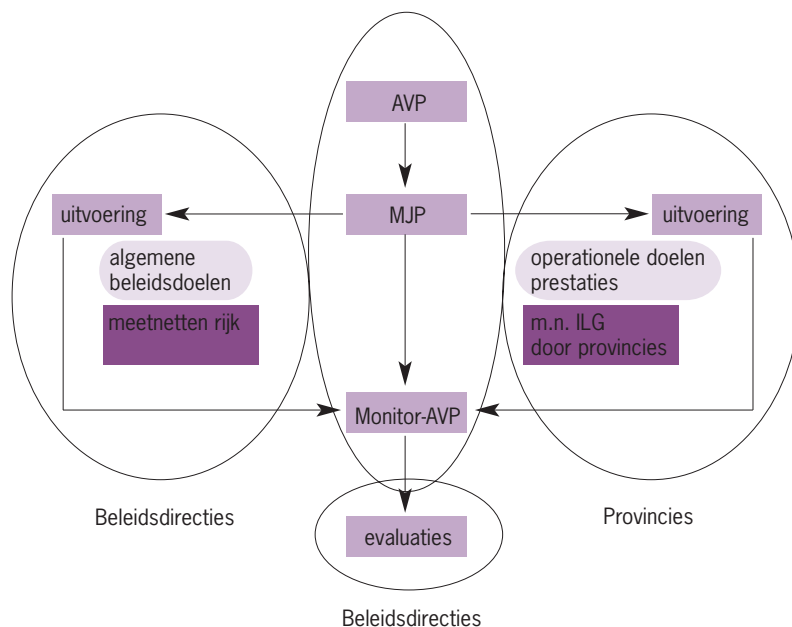
Regelgeving moet uitvoerbaar én handhaafbaar zijn; ik wil niet toe naar een situatie waarin de ene helft van Nederland de andere helft controleert” (Veerman, 2005a). Met andere woorden: monitoren moet wel een middel blijven, geen doel op zich worden en ten dienste staan van een uitvoerbaar en handhaafbaar beleid.

2.4.3 Monitoren en evalueren van plattelandsbeleid

Al in de periode van 1995 tot 2000 werd door een gezamenlijke werkgroep van LNV en VROM gewerkt aan de opbouw van een monitoring-systeem voor het volgen van de Kwaliteit van de Groene Ruimte (MKGR) (zie kader 1). Het ministerie van LNV concludeerde naar aanleiding van MKGR dat een monitor heel nuttig kan zijn, maar dat het nog nuttiger zou zijn als zo’n monitor als input dient voor een evaluatie over de effectiviteit van het beleid. De MKGR keek naar de kwaliteit van de groene ruimte en niet specifiek naar het beleid. Deze constatering was een van de aanleidingen om met een project Monitor AVP te beginnen.

Sinds eind 2003 wordt op initiatief van het rijk door een werkgroep gewerkt aan de voorbereiding van het systeem voor monitoring van de Agenda Vitaal Platteland (Monitor AVP). De Monitor AVP heeft als doel te zorgen voor het systematische inwinnen, centraal opslaan en de presentatie van monitoringsgegevens die nodig zijn om de effectiviteit en efficiency van het plattelandsbeleid zoals vastgelegd in AVP te kunnen evalueren.

In figuur 1 staan de relaties tussen Agenda Vitaal Platteland, het Meerjarenprogramma en de Moni-



tor. De AVP en het MJP leveren de structuur van de inhoudelijke informatie (voortgang, proces en budget) voor de monitor. De monitor is vervolgens de belangrijkste informatiebron voor de evaluatie van de AVP beleid. De evaluaties zullen input zijn voor nieuwe meerjarenprogramma's en nieuwe beleidsnota's. Daarmee is de cirkel rond.

Over een groot deel van de uitvoering van de prestaties worden uitvoeringsafspraken gemaakt met de provincies (ILG). De provincies rapporteren jaarlijks over de voortgang van die prestaties aan het rijk. De provincies verzamelen ieder op hun eigen manier de noodzakelijke gegevens, maar rapporteren volgens een vast format. Verantwoording over de resultaten vindt plaats

Figuur 1 Overzicht van de relaties tussen AVP, MJP en de Monitor AVP

Bron: beheersdoc Monitor AVP 2007

Deze evaluerende rapportages zijn voor de beleidsdirecties de basis voor bijsturing beleid en programmering nieuw beleid

aan het eind van de periode, met een tussentijdse evaluatie in 2010 (MTR), waarin wordt gerapporteerd over de resultaten. Het rijk is verantwoordelijk voor het in beeld brengen van de effecten van het gevoerde beleid. Hiertoe worden op de effectindicatoren een nul- midterm- en eindmeting verricht in respectievelijk 2007, 2010 en 2014. Het aanleveren van deze gegevens is verantwoordelijkheid van de betreffende beleidsdirecties, maar de directies worden hierin ondersteund door de WOT N&M.

Hoewel de prestaties onder verantwoordelijkheid van de provincies vallen, worden de prestatiegegevens nadat ze naar de Tweede Kamer zijn gestuurd opgenomen in de Monitor AVP (van het rijk). Dit is om alle gegevens die straks nodig zijn voor het kunnen evalueren van de effectiviteit en efficiency van het plattelandsbeleid zoals vastgelegd in AVP bij elkaar te hebben. In 2008 zijn de nulmetingen van de effectindicatoren en de voortgangsrapportages van de provincies over 2007 opgenomen.

Primaire doelgroep voor de Monitor AVP zijn beleidsdirecties van LNV, VROM en V&W zodat zij verantwoording kunnen afleggen aan de Tweede Kamer en daarnaast de provincies. De centrale gegevensbasis wordt ingezet voor het

opstellen van voortgangsrapportages die dienen als input voor overleg tussen rijk en provincies en als verantwoording naar de Tweede Kamer. De Monitor AVP stelt geen evaluaties op. Vanuit het rijk is dat de verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties. Deze evaluerende rapportages zijn voor de beleidsdirecties de basis voor bijsturing beleid en programmering nieuw beleid (MJP3).

2.5 Agenda Vitaal Platteland als uitwerking van de bestuurlijke trends

De drie beschreven bestuurlijke trends zijn heel herkenbaar binnen het AVP-beleid. Het integrale aspect is zichtbaar in de aanpak om veel thema's die invloed hebben op de ontwikkeling van het gehele platteland in een agenda te beschrijven. De AVP vormt daarmee een vervolg op eerdere pogingen tot integraal beleid op regionaal niveau, zoals de reconstructie en de Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL). Groot verschil is dat AVP een nationale agenda is. Daarnaast geeft het gehoor aan de klachten die daar destijds over gemaakt zijn, zoals dat de WCL's niet wettelijk ondersteund werden (reconstructie is inmiddels al wel wettelijk ondersteund) en de noodzaak tot integratie van relevante fondsen en flexibiliteit in toezegging. De WILG zorgt nu voor een wettelijke basis, in het ILG zijn veel fondsen opgeno-

Kader 1: MKGR en zonnetje

De analyses van het Monitoringsysteem Kwaliteit van de Groene Ruimte (MKGR) resulteerden in een set van 8 thema's en 30 indicatoren, die werden gepresenteerd in de vorm van het zogenaamde 'zonnetje' (Hoogeveen et al., 2000). Het MKGR-systeem levert landelijke kaartjes met een relatieve beoordeling (1-10) per gemeente voor de indicatoren. Omdat er door het MKGR geen directe koppeling wordt gelegd met operationele beleidsdoelen, is het MKGR geen beleidsevaluerend systeem, maar een systeem met een signalerende functie.

men en de overeenkomstperiode van 7 jaar geeft de provincies meer flexibiliteit in het gebruik van de fondsen.

Voor de decentralisatie krijgt de provinciale overheid met de AVP een belangrijk aandeel in de beleidsuitvoering. Daar staat tegenover dat deze uitvoering sterk wordt geconditioneerd door gedetailleerde prestatie-afspraken die in toenemende mate afrekenbaar en zakelijk vastgelegd worden. De trend naar meer afrekenbaarheid wordt hierdoor ook zichtbaar. Vooral de keuze voor prestatiesturing heeft geholpen bij het afrekenbaar maken van het AVP-beleid.

In de rest van deze studie zal vooral het aspect afrekenbaarheid centraal staan. Hiervoor is gekozen omdat toen begonnen werd met het opzetten van de Agenda Vitaal Platteland en afrekenbaarheid werd erg belangrijk gevonden. Daarom is een monitor ontwikkeld. In deze studie wordt die ontwikkeling beschreven en gereflecteerd.





3 Stappen om te komen tot afrekenbaar beleid

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de achtergronden besproken voor het opstellen van meer integraal, decentraal en afrekenbaar beleid. In dit hoofdstuk willen we in meer detail kijken naar hoe afrekenbaar beleid tot stand komt en wat daar voor nodig is. De totstandkoming van de Agenda Vitaal Platteland als voorbeeld voor afrekenbaar beleid staat centraal in dit hoofdstuk. We hebben vijf stappen geïdentificeerd die volgens ons essentieel waren voor de totstandkoming van de Agenda Vitaal Platteland:

1. Keuze voor afrekenbaar beleid
2. Keuze methodiek
3. Keuze indicatoren
4. Implementatie monitorsysteem
5. Beheer en initiële vulling

Ieder hoofdstuk begint met een beschrijving van hoe deze stappen bij de totstandkoming van AVP zijn gezet. Bij stap 2, 3 en 4 leverden beleidsstukken en literatuur geschikte criteria die gebruikt zijn om de praktijk te kunnen beoordelen.

3.2 Keuze voor afrekenbaar beleid

Hoewel er geen expliciete keuze is gemaakt voor afrekenbaarheid, is er al wel rekening mee gehouden. In 2003 werd een werkgroep ingesteld die moest nadenken over het opzetten van een monitoring- en evaluatiesysteem van de Agenda Vitaal Platteland. Tijdens de ontwikkeling van het meerjarenprogramma heeft deze werkgroep geholpen met het opstellen van een beleidsdoelenboom. De beleidsdoelenboom helpt het beleid beter te structureren en in het Tweede Meerjarenprogramma is een hoofdstuk over monitoring en evaluatie opgenomen.

De introductie van de VBTB-systematiek, het opstellen van het nieuwe sturingsmodel en daaraan gekoppeld het ontschotten van de verschillende financieringsstructuren en het ontstaan van het investeringsbudget landelijk gebied (ILG), hebben deze ontwikkeling ongetwijfeld gunstig beïnvloed, maar de precieze aanleiding is moeilijk te achterhalen.

Zoals ook in figuur 1 (paragraaf 2.4.3) te zien is zijn er twee uitvoeringssporen. Het operationele deel wordt voor het grootste deel uitgevoerd en gemonitord door de provincies (ILG). De algemene beleidsdoelen zullen gemonitord worden door het rijk zelf. De dynamiek achter het tot stand komen van beide sporen was heel verschillend. Het monitoren van de operationele beleidsdoelen werd direct nuttig en noodzakelijk gevonden terwijl het erg lang heeft geduurd voordat het monitoren van de algemene beleidsdoelen een feit was. Het monitoren van de algemene beleidsdoelen door middel van effectindicatoren is uiteindelijk in een stroomversnelling gekomen, door de effectindicatoren van de Monitor AVP te koppelen aan de indicatoren in de LNV-begroting. Hierbij hebben beleidsdirecties in 2007 zelf, met als uitgangspunt een voorstel van de directie Kennis (Dessing *et al.*, 2006) effectindicatoren opgesteld die zowel in het kader van de VBTB, in de begroting als in de Monitor AVP pasten. De druk kwam hierbij uit het begrotingsproces, omdat LNV het ministerie van Financiën had toegezegd dat er adequate effectindicatoren in de begroting zouden worden opgenomen. Ook dit getuigt van goede wil van het ministerie van LNV voor meer afrekenbaarheid: zonder dit besluit zou de discussie over het wel of niet

De beleidsdoelenboom helpt het beleid beter te structureren en in het Tweede Meerjarenprogramma is een hoofdstuk over monitoring en evaluatie opgenomen

Bij de provincies heerste vaak het gevoel dat er zoveel doelstellingen waren dat men door de bomen het bos niet meer zag en dat daardoor evaluatie erg moeilijk was

monitoren van algemene beleidsdoelen zeker hebben voortgeduurd. Het ministerie van LNV heeft als coördinerend ministerie gestimuleerd dat er een afrekenbaar AVP zou komen door ten eerste te anticiperen op het feit dat het straks gemonitord zal moeten worden, al tijdens het opstellen van de AVP en het MJP. Daarnaast deed LNV dat door de effectindicatoren van de monitor gelijk te stellen met de indicatoren van de LNV begroting.

3.3 Keuze voor methodiek

3.3.1 Keuze voor gebruik doelenboom bij opstellen AVP

Met de Agenda Vitaal Platteland wilde het rijk een integraal beleid voor het platteland opstellen. Al het beleid op de belangrijke plattelandsthema's moest op een gestructureerde wijze met elkaar in verband gebracht worden in de agenda. Het bestaande beleid werd veelal al beschreven door middel van doelen.

De werkgroep die hiermee aan de gang ging, wilde dat de uitkomsten van monitoring en evaluatie aan zouden sluiten bij het beleid. Dessing en Beers (2005) schrijven aan het begin van de ontwikkeling dat om beleid te kunnen sturen het van belang is dat er al tijdens de beleidsontwikkeling aandacht wordt besteed aan de evalueerbaarheid en consistentie. Anders dus dan bij het kort daarvoor ontwikkelde MKGR-systeem, waar slechts sprake is van een signalerende monitoring (zie kader 1). En eigenlijk zou het nog beter zijn als bij de ontwikkeling van het beleid, per definitie nagedacht wordt over hoe het beleid straks geëvalueerd zou moeten worden. Dus dat de beleids-

maker van te voren weet wat hij straks wil bereiken met een evaluatie. Is de evaluatie bijvoorbeeld bedoeld om van te leren of is het bedoeld om te onderzoeken of de doelstellingen zijn gehaald? Op deze manier bedenk je van te voren wat je precies aan het einde wilt hebben en zorg je dat de structuur van je beleid helpt het gewenste resultaat te bereiken. Een evaluatie die gericht is op afrekenen van beleid is de klassieke doelevaluatie. Deze evaluatie richt zich op de vraag of en in welke mate de doelstellingen van een beleid door dit beleid zijn gerealiseerd. Om hier een oordeel over te kunnen vellen vergelijken de evaluators de doeleinden van het beleid en de feitelijke effecten zoals die worden nagestreefd. (Kuindersma en Boonstra, 2005).

Ook met het oog op het VBTB, waarin wordt gesproken over het beleid formuleren in doelen, en het feit dat veel van het beleid al was beschreven door middel van doelen, leek de doelenboomstructuur (zie kader 2) een goede keuze om het beleid te structureren. De gekozen aanpak werd ondersteund door slechte ervaringen met beleidsevaluaties van onduidelijk gestructureerd beleid en goede ervaringen van provincies met U-Know, een softwareprogramma dat de structurering van beleid in doelenbomen ondersteunt. Bij de provincies heerste vaak het gevoel dat er zoveel doelstellingen waren dat men door de bomen het bos niet meer zag en dat daardoor evaluatie erg moeilijk was. Bij het opstellen van het provinciaal milieubeleid bleek U-Know uitkomst te bieden. Het opstellen van de AVP leek een uitgelezen mogelijkheid om deze software uit te proberen voor rijksbeleid.

Kader 2: Doelenboomstructuur

(Handreiking doelformulering en prestatiemeting (2001))

De doelenboom maakt onderscheid tussen einddoelen en tussendoelen. Tussendoelen zijn in feite geoperationaliseerde einddoelen. Dit onderscheid is gemaakt omdat de meer algemene einddoelen vaak lastig te meten en te beïnvloeden zijn. De doelenboom houdt ook rekening met de externe factoren die het wel of niet bereiken van de doelen kunnen beïnvloeden en met de neveneffecten van de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten en behaalde doelen.

Vragen die gesteld worden bij de formulering van doelen door middel van een doelenboom zijn:

1. Einddoel (algemeen doel): Wat willen we uiteindelijk (in de samenleving) bereiken?
2. Tussendoel: Wat willen we meetbaar en beïnvloedbaar bereiken? Een tussendoel levert een bijdrage aan een einddoel of geeft daarvan een indicatie.
3. Welke beleidsinstrumenten (juridische en financiële instrumenten, planning en/of voorlichting) worden ingezet om het einddoel te bereiken?
4. Welke factoren beïnvloeden het al dan niet bereiken van de (tussen)doelen?
5. Heeft de inzet van beleidsinstrumenten en het bereiken van (tussen)doelen nog bepaalde niet beoogde effecten tot gevolg?

Zijn er nog bepaalde randvoorwaarden waarbinnen een probleem moet worden opgelost (bijvoorbeeld Europese wet- en regelgeving)?

De werkgroep wilde het beschrijven in doelen explicieter maken en de doelen samen met het werkveld (beleidsmedewerkers van rijk en provincie en andere betrokkenen) opstellen. Die aanpak was experimenteel en nieuw binnen het ministerie. De reden achter die keuze was dat het beleid beter gestuurd zou moeten worden, maar de bedoeling was ook dat het uitvoeren van het beleid niet door het ministerie zelf zou gebeuren. Het was dus van groot belang dat de uitvoerders met name dan de provinciale beleidsmedewerkers en andere betrokkenen, ook achter dat beleid zouden gaan staan. Er was dus draagvlak nodig en dan kan een interactieve werkwijze een goede aanpak zijn.

Beleidsontwikkelaars en beleidsadviseurs van provincies en andere betrokken partijen hebben vanaf de eerste beleidsteksten over de AVP, december 2002, tot en met september 2003, in een aantal werksessies gewerkt aan de eerste versie van een doelenboom. De relevante maatschappelijke problemen van het platteland hebben zij uiteindelijk in acht thema's ingedeeld:

1. natuur
2. landbouw
3. recreatie
4. landschap
5. bodem
6. water
7. reconstructie zandgebieden
8. sociaal-economische vitaliteit

De doelstellingen moeten prikkelend, tijdgebonden, meetbaar/toetsbaar, stuurbaar, beknopt en haalbaar zijn en daarnaast moet bekend zijn wat de doelgroep is en wie ervoor verantwoordelijk is

Voor elk probleem is een doelenboom opgesteld, door systematisch de rol van people, profit en planet te benaderen. De informatie van de doelenboom werd gestructureerd met U-Know opgeslagen waardoor de AVP kon worden gecheckt op causaliteit (beantwoordt elke beleidsopgave een relevant beleidsprobleem?) en consistentie (werd AVP afgestemd met beleid van het eigen en andere ministeries?). De doelenboom is uiteindelijk het uitgangspunt geworden voor het meerjarenprogramma 2007-2014.

De doelenboom zoals die is gebruikt bestaat uit drie niveaus.

1. Algemene doelstelling. Deze geeft aan wat het beleid wil bereiken om de gesignaleerde problemen op te lossen en is meestal een langetermijndoelstelling. Bijvoorbeeld voor het thema Recreatie: Ontwikkelen en behouden van een recreatief aantrekkelijk Nederland.
2. Operationele doelstelling: Deze zijn concreet, meetbaar en voor een bepaald tijdvak en geeft aan wat er gerealiseerd moet worden om aan de beleidsopgave te voldoen. Bijvoorbeeld voor het thema Recreatie: Ontwikkelen en onderhouden van een landelijk aaneengesloten routenetwerk voor wandelen, fietsen en varen.
3. Prestaties: Acties om een of meer operationele doelen te realiseren. Deze zijn onder te verdelen in door provincies vorm te geven acties en rijksacties. (Dessing en Beers, 2005). Bijvoorbeeld voor het thema Recreatie: Het knelpuntvrij maken van een gegeven aantal kilometers van de routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen.

3.3.2 Criteria voor doelformulering en beoordeling

Daarnaast moest er een keuze gemaakt worden voor de randvoorwaarden waaraan de beleidsdoelen moeten voldoen. Bij aanvang van het opstellen van de AVP is vastgesteld dat het proces evalueerbaar beleid moet opleveren dat aan de eisen van het VBTB voldoet. In de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (2006), onderdeel van VBTB, staat dat beleidsinformatie moet voldoen aan de volgende criteria:

- De beleidsinformatie is binnen het departement op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand gekomen.
- Het totstandkomingsproces is achteraf reconstrueerbaar.
- De beleidsinformatie die als uitkomst van het totstandkomingsproces wordt opgeleverd is op volledige en juiste wijze in de begroting en in het jaarverslag opgenomen.
- De onafhankelijkheid van de evaluatieonderzoeken en van de bedrijfsvoeringsonderzoeken is geborgd.
- De beleidsinformatie is niet strijdig met de financiële informatie in de begroting of het jaarverslag.
- Van de beleidsinformatie wordt duidelijk de informatiebron aangegeven.

Wat betreft de doelstellingen worden de volgende criteria gegeven in het document Handreiking doelformulering en prestatiemeting (ministerie van Financiën, 2001). De doelstellingen moeten prikkelend, tijdgebonden, meetbaar/toetsbaar, stuurbaar, beknopt en haalbaar zijn en daarnaast moet bekend zijn wat de doelgroep is en wie ervoor verantwoordelijk is (zie kader 3).

Volgens Peuter *et al.* (2007) moeten goede doelstellingen beantwoorden aan het zogenaamde SMART-profiel: ze zijn specifiek, meetbaar, afgesproken of acceptabel, realistisch en tijdsgebonden. De criteria die in de doelformuleringen en prestatiemeting worden gehanteerd (zie kader 3) zijn iets uitgebreider en specifiek, maar ze overlappen volledig met het SMART-profiel.

De vraag is nu natuurlijk of aan al deze voorwaarden is gedaan. Vooraf is gesteld dat er aan zou worden voldaan (Dessing en Beers, 2005) en achteraf is het nuttig om te weten of dat inderdaad zo is en zo niet waarom dan niet en of we daarvan iets kunnen leren.

Zover als wij het kunnen beoordelen is het proces

van totstandkoming van de doelenboom goed gedocumenteerd, waardoor aan criteria 2 en 6 van VBTB is voldaan. Door de effectindicatoren op te nemen in de rijksbegroting wordt ook tegemoet gekomen aan criteria 3 en 5. Criterium 1 is door ons moeilijk na te gaan en aan criterium 4 is voldaan door een ex-ante evaluatie uit te laten voeren door Wageningen Universiteit, vakgroep Landbouw Economie en door het voornemen van het ministerie de midterm review door het Planbureau voor de Leefomgeving uit te laten voeren.

De volgende vraag is dan of de doelstelling voldoet aan de criteria voor doelstellingen (zie tabel 1). Dit verschilt per type doelstelling (zie bijlage 1 voor overzicht doestellingen).

Kader 3: Criteria voor de formulering van doelstelling uit 'Handreiking doelformulering en prestatiemeting' (ministerie van Financiën, 2001)

1. Prikkelend: Is een streefwaarde opgenomen?
2. Tijdgebonden: Is aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode het effect/probleem moet zijn bereikt/opgelost?
Is een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden opgenomen?
3. Doelgroep: Zijn de doelgroepen van het beleid weergegeven?
4. Meetbaar/Toetsbaar: Kan op basis van de huidige formulering de realisatie van de doelstellingen tussentijds gevolgd worden a.d.h.v. prestatiegegevens en/of evaluatieonderzoek?
Kan over de doelstellingen achteraf verantwoording worden afgelegd?
5. Stuurbaar: Kan door de minister richting gegeven worden aan de doelstellingen?
6. Verantwoordelijkheid Komt in de doelstellingen tot uitdrukking of de bewindspersoon resultaat dan wel systeem verantwoordelijk is?
7. Beknopt: Is de doelstelling kort en bondig (het liefst in één zin) geformuleerd?
Is daarbij de kern van het beleid duidelijk?
8. Haalbaar: Zijn de doelstellingen realistisch geformuleerd? Maak een (kwalitatieve) inschatting van de haalbaarheid.

Tabel 1 Doelstellingen versus criteria

Criteria	Algemene beleidsdoelstelling	Operationele doelstelling	Prestatie
1. Prikkelend	Voldaan	Voldaan	Voldaan
2. Tijdgebonden	Niet altijd	Voldaan	Voldaan
3. Doelgroep	Niet aangegeven	Niet aangegeven	Niet aangegeven
4. Meetbaar/toetsbaar	Voldaan	Voldaan	Voldaan
5. Stuurbaar	Ja, maar voor monitoring niet wenselijk	Nee, vastgelegd voor 7 jaar	Nee, vastgelegd voor 7 jaar
6. Verantwoordelijkheid	Voldaan	Voldaan	Voldaan
7. Beknopt	Voldaan	Niet geheel	Voldaan
8. Haalbaar	Voldaan (voor zover mogelijk te beoordelen)	Voldaan (voor zover mogelijk te beoordelen)	Voldaan (voor zover mogelijk te beoordelen)

We kunnen concluderen dat aan de meeste voorwaarden is voldaan. De meeste algemene beleidsdoelstellingen zijn niet tijdgebonden, maar zijn wel uitgewerkt in tijdgebonden operationele doelstellingen en de in de meeste streefwaarden wordt een einddatum genoemd. De doelgroep wordt niet expliciet genoemd, maar vaak is wel duidelijk op wie de doelstelling betrekking heeft. De verantwoordelijkheden zijn wel heel duidelijk belegd. Aan het criterium Stuurbaar wordt gedeeltelijk voldaan. De minister zou als zij dat zou willen de algemene beleidsdoelstelling kunnen wijzigen, maar de afspraken over de operationele doelstellingen en prestaties liggen vast in de bestuursovereenkomsten tussen provincies en het rijk voor de komende 7 jaar. In overleg met de provincies zijn veranderingen mogelijk, maar voor de consistentie en continuïteit van de monitorgegevens is het niet wenselijk om in de komende 7 jaar grote veranderingen in doelstellingen of indicatoren door te voeren. Wel zou de monitor uitgebreid kunnen worden door extra doelstellingen of indicatoren op te nemen.

3.4 Keuze voor de indicatoren

3.4.1. Indicatoren van de Monitor AVP

Bij ieder niveau in de doelenboom hoort een type indicator. In figuur 2 staat welk type indicator hoort bij welk niveau in de doelenboom.

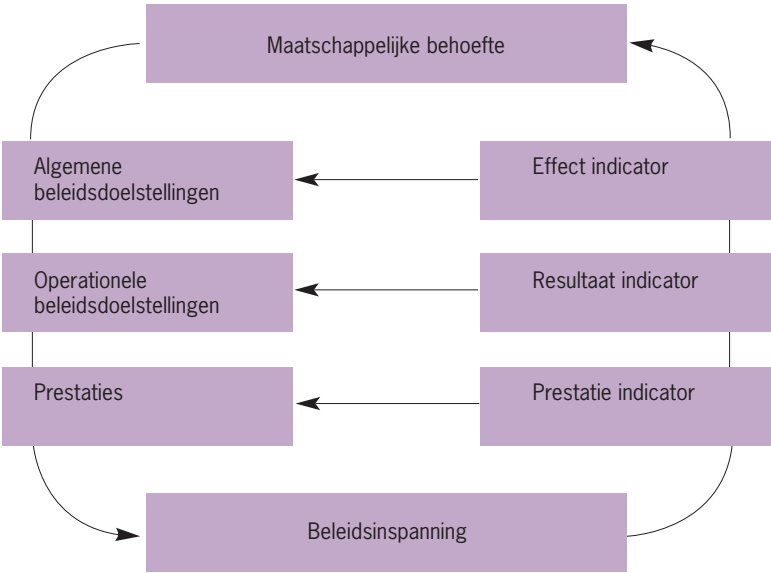
De verschillen tussen de indicatoren zijn mooi te illustreren aan de hand van het effect dat een steen die in het water gegooid wordt geeft (Vogelezang en Wijnands, 2008, gebaseerd op Geerling-Eiff *et al.*, 2007 en Cox *et al.*, 2002). De steen en de gooier vormen de input, dus het besteed budget. De opspattende spetters zijn dan de prestatie die geleverd wordt. De golfjes die door de steen worden veroorzaakt is het resultaat en het uiteindelijke effect/impact zijn de rimpeelingen die de waterkant bereiken. De vergelijking is nog verder door te trekken: de spetters bereiken maar een klein oppervlakte van de vijver. De golfjes hebben tijd nodig de waterkant te bereiken en hun bereik wordt steeds groter. Binnen de AVP zijn de resultaat-, prestatie- en

budgetindicatoren via een ander traject bepaald dan de effectindicatoren. Ook de verantwoordelijkheden en de rapportagetermijn van deze twee groepen indicatoren (zie tabel 2) verschillen. Een uitzondering hierop zijn de rijksacties. Dit zijn prestaties die het rijk uitvoert en waarvoor het rijk ook verantwoordelijk is.

De provincies werken feitelijk in opdracht van het rijk aan het halen van de rijksdoelen en zijn verantwoordelijk voor hun deel (prestaties, resultaat en budget). Het rijk blijft eindverantwoordelijke van het geheel en daarbij past de verantwoordelijkheid voor het effect van het beleid.

In de rest van deze paragraaf zal alleen de ontwikkeling van de effectindicator besproken worden, omdat alleen deze ontwikkeling zich binnen het traject van de Monitor AVP heeft afgespeeld. Voor meer informatie over de totstandkoming van de prestatie- en resultaatindicatoren verwijzen we naar www.ilg.nl.

De werkgroep heeft advies gevraagd op het gebied van de effectindicator keuze aan wetenschappelijke domeinexperts. Deze experts hebben een keuzedocument voorbereid met verschillende alternatieven (Dessing *et al.*, 2006).



Bij de keuze van de effectindicatoren voor het MJP2 zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd (Dessing *et al.*, 2006):

- Duidelijke, meetbare, betrouwbare en essentiële indicatoren voor het meten van de realisatie van de algemene beleidsdoelstelling.
- De effectindicatoren zoals benoemd in de rijksbegroting 2006, voor zover die relevant zijn voor het op het MJP2.

Figuur 2 Overzicht van doelstellingen en bijbehorende indicatoren (bron: Dessing et al., 2006).

	Effectindicator	Resultaatindicator	Prestatie-indicator en budget
Verantwoordelijke	Rijk	Provincie	Provincie*
Leverancier van gegevens	Kennisinstellingen	Provincie	Provincie*
Traject van totstandkoming	Binnen Monitor AVP traject	ILG traject	ILG traject
Rapportage termijn	Nulmeting, midterm review, eindrapportage	Jaarlijks, midterm review, eindrapportage	Jaarlijks, midterm review en eindrapportage

* muv rijksacties

Tabel 2 Overzicht van verschillen per type indicator

- De uitspraak van de Minister van LNV om zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande gegevens of om zoveel mogelijk kosteneffectieve indicatoren te vinden.
- Relatie met indicatoren van de Doelbereikingsmonitor van de Nota Ruimte en het Tweede plattelandontwikkelingsprogramma (POP2).
- Effectindicatoren uit de rijksbegroting voor 2006.
- Voorstellen en ideeën uit workshops met beleidsmedewerkers, inhoudelijk deskundigen en monitoringdeskundigen (Dessing en Beers, 2005).
- Onderzoeksrapporten over effectindicatoren voor recreatie (Goossen en De Vries, 2005), landbouw en economische vitalisering (Kuhlman en Venema, 2005).
- Inventarisatierapport van het aanbod van monitoringsystemen (Dijkstra, 2005).

Wetenschappers gespecialiseerd in de verschillende thema's hebben op basis van de volgende informatie mogelijke effectindicatoren geformuleerd (Dessing *et al.*, 2006):

Kader 4: Effectindicatoren Monitor AVP per beleidsthema

Thema	Algemene beleidsdoelstelling	Effectindicator(en) M-AVP en begroting
Natuur	Zekerstelling van de biodiversiteit door behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van de natuur.	Biodiversiteit: - Soorten. - Omvang pop. - Kwaliteit ecosysteem.
Landbouw	Agrarische ruimte: • Een toekomstgerichte, concurrerende Landbouw als economische drager in het landelijk gebied. Agrarische hulpbronnen: • De landbouw maakt duurzaam gebruik van bodem, water, lucht en overige natuurlijke hulpbronnen.	Toegevoegde waarde per volwaardige arbeidskracht.
Recreatie	Ontwikkelen en behouden van een recreatief aantrekkelijk Nederland door: • Een gezond en wervend woon- en werkklimaat • Behoud en versterking van de ruimtelijke variatie tussen stad en land. • Versterking van de verbinding tussen stad en land. • Opheffing van de nog bestaande tekorten aan dagrecreatiemogelijkheden en het voorkomen van nieuwe tekorten.	Recreatief gebruik Tevredenheid recreatieve voorzieningen.

De mogelijke effectindicatoren zijn voorgelegd aan de beleidsmedewerkers in een keuzedocument dat Dessing *et al.* (2006) hebben opgesteld. Hierin werden ook alternatieve methoden genoemd die in principe het effect beter weer-geven, maar waarvoor nieuwe meetgegevens nodig zijn. De keuze is uiteindelijk gemaakt door de beleidsmedewerkers. Het ministerie van LNV heeft de keuzes van de indicatoren op haar beleidsterrein vastgelegd en opgenomen in het MJP2. Na het goedkeuren van het MJP2 zijn de meeste MJP2-effectindicatoren overgenomen in

de LNV begroting van 2007. Als laatste is er nog een aggregatieslag uitgevoerd omdat het abstractieniveau van de gekozen effectindica-toren verschilde. Met deze slag is daar meer evenwicht in gebracht. In kader 4 staan de gekozen effectindicatoren per beleidsthema.

De gemaakt keuze komt niet in alle gevallen overeen met het uitgebrachte advies door Dessing *et al* (2006).

	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen en versterken van de toegankelijkheid van de groene ruimte voor recreatief gebruik. • Ruimte voor recreatief ondernemerschap. 	
Landschap	Behoud en versterking van het landschap: <ul style="list-style-type: none"> • Behoud en versterking van de identiteit, diversiteit en belevingswaarde van het landschap. • Behoud en versterking van de cultuurhistorisch en ecologische waarden van het landschap. • Behoud en ontwikkeling van internationaal unieke en nationaal kenmerkende landschappen. • Versterking van de ruimtelijke kwaliteit van gebouwen, dorpen, steden en landschappen. 	Beleving kwaliteit landschap.
Bodem	De (gebruiks)waarden van de bodem moeten behouden blijven of worden hersteld.	In ontwikkeling.
Water	Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten.	In ontwikkeling.
Reconstructie	Het geven van een impuls aan de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland ter oplossing van specifieke problemen en ter versneling van de realisatie van rijksdoelen.	Versnelling realisatie rijksdoelen ten opzichte van de voorgaande periode.
Sociaal- economische vitaliteit	Platteland waar het goed werken, wonen en leven is met een gezonde economische en sociale basis en een toegesneden voorzieningenniveau.	Tevredenheid voorzieningen Tevredenheid wonen.

*Naar onze mening
voldoen niet alle
indicatoren aan
de criteria van de
Handreiking van
het ministerie
van Financiën*

De verschillen tussen de gemaakt keuze en het advies worden hier kort toegelicht: Hoewel het er op lijkt dat het hele advies voor het thema Natuur is overgenomen, is die alleen op hoofdlijnen overgenomen. In het advies stonden ook mogelijke meetstrategieën aangegeven, maar die zijn voor het grootste deel niet overgenomen.

Na een langdurige discussie is besloten om de indicator voor Landbouw uit de LNV begroting over te nemen en daarmee de discussie af te ronden. Voor het aspect agrarische hulpbronnen is geen indicator benoemd. De directie Landbouw van het ministerie van LNV had het idee dat dit meer een taak voor het ministerie van VROM was en dat is niet verder uitgewerkt.

Bij recreatie heeft een sterke versimpeling plaats gevonden, dit heeft het veel overzichtelijker gemaakt. Het aspect ruimte voor recreatief gebruik is ondergebracht bij Sociaal economische vitaliteit, maar is daar niet verder uitgewerkt. Het voorstel van de onderzoekers was meer gericht op het meten van de daadwerkelijke effecten van het ingezette beleid. Dit is met de gekozen meetstrategie niet mogelijk. In feite is door de verantwoordelijke directie voor een signalerende, 'vinger aan de pols' meting gekozen.

Bij landschap is gekozen voor een andere indicator dan die in het advies genoemd stonden. De huidige indicator is geheel gebaseerd op beleving van het landschap door mensen en zal worden gegenereerd uit de Belevingswaardenmonitor (Crommentuijn *et al* 2007). Ook de indicatoren voor reconstructie uit het advies zijn helemaal los

gelaten. Voor reconstructie betekent het nu dat de indicatoren voor natuur, landbouw, landschap, recreatie en sociaal economische vitaliteit apart voor de reconstructiegebieden worden berekend, zodat ze vergeleken kunnen worden met de nationale waarde. Het blijkt echter dat niet alle indicatoren, waaronder natuur op het schaalniveau van reconstructiegebieden kunnen worden berekend. Net als bij recreatie heeft bij sociaal-economische vitaliteit een versimpeling plaatsgevonden, die het veel overzichtelijker heeft gemaakt.

3.4.2 Criteria voor effectindicatoren en beoordeling

Net als voor het formuleren van doelstellingen, zijn ook voor het kiezen van de effectindicatoren criteria opgenomen in de Handreiking doelformulering en prestatiegegevens (ministerie van Financiën, 2001). Er worden vijf categorieën voor de beoordeling onderscheiden (zie kader 5). Daarnaast heeft ook Peuter *et al* (2007) een overzicht gemaakt van eisen die gesteld zouden moeten worden aan indicatoren. Alle criteria van Peuter passen in de vijf categorieën van de Handreiking (zie bijlage 2).

Ook hier is het de vraag of de effectindicatoren voldoen aan de criteria. Om het geheel overzichtelijk te houden wordt getoetst aan de hoofdcategorieën. De toetsing is uitgewerkt in bijlage 3. Naar onze mening voldoen niet alle indicatoren aan de criteria van de Handreiking van het ministerie van Financiën. Het criterium 'geven de indicatoren een compleet beeld van wat wordt beoogd te worden weergegeven' wordt bij landbouw, reconstructie en landschap niet gehaald terwijl dit wat ons betreft wel een essentieel

Kader 5: Criteria voor effectindicatoren (Handreiking doelformulering en prestatiegegevens (2001))

Technisch correct	Geven de indicatoren een compleet beeld van datgene wat wordt beoogd te worden weergegeven? Geven ze inzicht wat er 'feitelijk' aan de hand is? Zijn de indicatoren duidelijk gedefinieerd (niet voor tweeërlei uitlegbaar)? Zijn de indicatoren in kwantificeerbare grootheden geformuleerd? Hebben de indicatoren betrekking op homogene grootheden? Zijn de indicatoren controleerbaar en reproduceerbaar?
Relevantie en actualiteit	Sluiten de indicatoren aan op de belevingswereld van ambtelijke actualiteit en politieke besluitvormers? Kunnen de indicatoren op tijd geleverd worden zodat zij een bijdrage kunnen leveren bij de besluitvorming en/of oordeelvorming? Zijn de indicatoren voor een langere periode leverbaar?
Leerfunctie	Bevatten de indicatoren prikkels tot doelmatig en doeltreffend handelen? Kan gebruik worden gemaakt van tijdreeksen, bedrijfsvergelijking (benchmark) of het eenvoudigweg confronteren van raming met realisatie?
Presentatie	Staan de indicatoren op de juiste plek in de begroting? Zijn de indicatoren voor relatieve buitenstaanders begrijpelijk gepresenteerd?

criterium is. Deze ommissie zal de uiteindelijke evaluatie volgens ons dan ook niet ten goede komen. Het is immers moeilijk om iets te zeggen over de realisatie van een doelstelling zonder indicatoren die een compleet beeld geven.

Verder valt het op dat beleidsmakers er voor gekozen hebben om de beleidseffecten niet zo zeer te meten aan fysieke veranderingen, maar aan belevingsaspecten van mensen. Dus niet of het landschap daadwerkelijk meer verrommeld is, maar of de Nederlander ervaart of het meer verrommeld is.

Van de oorspronkelijk benoemde thema's zijn bodem en water niet uitgewerkt. De reden is dat

deze nog afhankelijk zijn van het beleid dat in Europees verband wordt ontwikkeld. Hiermee komen de milieuaspecten er in de Monitor AVP bekaaid vanaf.

3.5 Implementatie monitorsysteem

3.5.1 Monitor AVP

De Monitor AVP is bedoeld voor het systematische inwinnen, centrale opslaan en presenteren van monitoringgegevens die nodig zijn om de effectiviteit en efficiency van het plattelandsbeleid zoals vastgelegd in de AVP te kunnen evalueren. Bij het opzetten van de Monitor AVP is er vanuit gegaan dat monitoren het systematische, feitelijke

Dankzij de Monitor AVP en de systematische weergave van alle indicatoren en hun veranderende waarden door de tijd zal het beleid transparanter worden

deel van de evaluatie is. De monitor zal alleen feiten weergeven en moet een eenduidige informatiebron zijn voor de evaluators.

De doelen van de monitoring en evaluatie zijn:

1. De verantwoording van ILG en AVP-beleid.
2. Door het complete beeld dat de monitor geeft van prestaties, resultaten, effecten en budgetten kan het beleid in zijn geheel geëvalueerd worden en getoetst worden op doelgerichtheid.
3. Transparanter beleid. Dankzij de Monitor AVP en de systematische weergave van alle indicatoren en hun veranderende waarden door de tijd zal het beleid transparanter worden. De lessen die geleerd zijn met het opzetten van het beleid en de monitor zullen worden meegenomen bij het opzetten van ander afrekenbaar beleid en het MJP3.

De monitor is bedoeld voor de leveranciers en de gebruikers. Leveranciers zijn de beleidsdirecties en kennisinstellingen die zorgen voor de effectindicatoren en de provincies die zorgen voor de resultaat-, prestatie- en budgetindicatoren. De gebruikers van de bij elkaar gebrachte informatie kunnen zeer divers zijn:

- het rijk, voor begrotingsverantwoordingen, vervolprogrammeringen en het laten uitvoeren van beleidsevaluaties,
- Planbureau voor de Leefomgeving voor het opstellen van de Natuurbalans en de Milieubalans,
- Planbureau voor de Leefomgeving voor de Monitor Nota Ruimte,
- plan- en adviesbureaus algemeen voor evaluaties,

- provincies ten behoeve van het aansturen van de uitvoering op gebiedsniveau.
- gebiedsmanagers en ondersteunend adviseurs,
- alle mogelijke geïnteresseerden, die de stand van zaken kunnen volgen via een website.

3.5.2 Opbouw monitorsysteem

Bij het opzetten van de Monitor AVP is een aantal uitgangspunten in het achterhoofd gehouden:

- houd het simpel en overzichtelijk,
- verlies de doelgroep en zijn/haar wensen niet uit het oog,
- ga uit van de doelenboomstructuur,
- ga uit van het verloop van het hele werkproces van inwinnen en delen van gegevens en richt het systeem daar op in.

Op basis van deze uitgangspunten en een uitgebreide analyse van de te verwachten verloop van het werkproces is een systeem met 4 modules bedacht (figuur 4).

Het middelpunt is het kernsysteem dat bestaat uit een database en bijbehorende viewer, waarmee in de database kan worden gekeken. De database-structuur is zoveel mogelijk gebaseerd op de doelenboomstructuur uit het MJP2. De module 'Gegevens verzamelen' zorgt voor de input in het systeem volgens de doelenboomstructuur. Alle type gegevens worden op hun eigen wijze verzameld en ingevoerd in het systeem. Verschillende partijen zijn hiervoor verantwoordelijk.

In de module Rapporteren worden de rapportages die gevraagd worden door de budgethouders verzorgd. Ook valt hieronder een aantal standaardrapportages die tijdens het werkproces door verschillende partijen gebruikt zullen

worden. Bijvoorbeeld de jaarlijkse controle rapportages voor inhoudelijke en financieel betrokkenen van het ministerie van LNV.

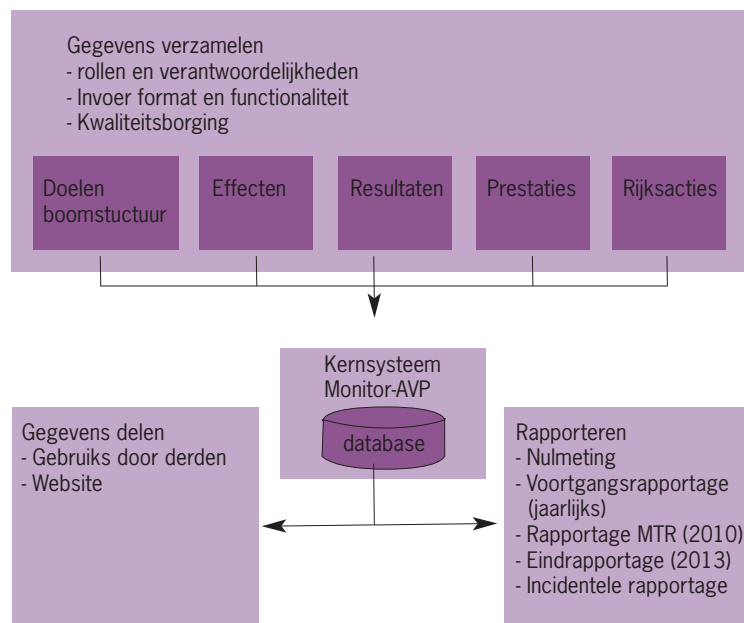
De laatste module verzorgt het delen van de gegevens met alle andere partijen dan de budgethouders. Hiermee wordt ook het verstrekken van gegevens aan de evaluators bedoeld. Dit kan door specifieke aanvragen van externen te honoreren of door de viewer (gedeeltelijk) open te stellen voor alle of bepaalde doelgroepen.

3.5.3 Kwaliteitsborging

Het doel van de Monitor AVP is om eenduidige, feitelijke gegevens te verstrekken. Om te zorgen dat de gebruikers de gegevens op waarde kunnen schatten en op de juiste manier kunnen gebruiken is het noodzakelijk om de kwaliteit van de gegevens zo goed mogelijk te waarborgen.

In de Monitor AVP is de traceerbaarheid van het grootste belang. Traceerbaar betekent dat het proces zichtbaar is en dat bevindingen ook altijd gereproduceerd kunnen worden. Binnen dit proces kan onderscheid worden gemaakt tussen administratieve systemen waarin gegevens opgeslagen en beheerd worden en methoden voor bewerking van deze gegevens om te komen tot de uiteindelijk te rapporteren waarden. Een belangrijk punt hierbij is dat er afstemming dient plaats te vinden over de controlecriteria binnen de administratieve systemen van rijk en provincies. In de Monitor AVP zullen monitoringsgegevens over effecten, resultaat, prestaties en budget centraal worden opgeslagen en beheerd. De kwaliteit van de opgeslagen gegevens in de Monitor AVP dient geborgd te zijn. Hiertoe is afgesproken dat

de kwaliteit van de gegevens over prestaties, resultaten en budgetten de verantwoordelijkheid is van de provincies. De beoordeling van de kwaliteit van gegevens gaat primair over de kwantitatieve gegevens dus de getallen in de vorm van prestaties en budgetten. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat de provincies een betrouwbaar project-volgsysteem beschikbaar hebben die zorgt voor de traceerbaarheid van gegevens rond het uitvoeringsproces. Voor de budgetinformatie en prestatie-informatie geldt dat er in het kader van het ILG afspraken zijn gemaakt in de Bestuursovereenkomsten over de beoordeling van de kwaliteit door middel van accountantsverklaringen. De gegevens worden getoetst aan die afspraken voordat deze in de database worden ingevoerd.



Figuur 4 Eenvoudige weergave van vier modules van Monitor AVP (Bron: Beheersdoc Monitor AVP, 2007)

*Een maximale
transparantie is volgens
de commissie te
bereiken als de over-
heid zelf allereerst
zoveel mogelijk
informatie actief
openbaar maakt*

De kwaliteit van de gegevens over de effecten en rijksacties is de verantwoordelijkheid van het rijk. De beoordeling daarvan zal vooral bestaan uit het zichtbaar maken van de processtappen. Vooral voor de bepaling van de effectindicatoren worden vaak een groot aantal basisbestanden en ook modellen toegepast welke beschikbaar zijn bij de kennisinstituten. Via interne beoordelingen en wetenschappelijke reviews wordt de kwaliteit van deze basisbestanden, meetnetten en modellen geborgd.

Binnen de Monitor AVP worden voor alle gedefinieerde (effect en resultaat) indicatoren in het monitorsysteem een factsheet met een gestructureerde beschrijving van de indicator opgesteld. In de factsheets worden de elementen beschreven die nodig zijn voor de inhoudelijke uitwerking van de indicatoren. Daarnaast worden de organisatorische en financiële aspecten voor de toepassing van een indicator in beeld gebracht. Het is de bedoeling dat de factsheet de reproduceerbaarheid van de indicator waarborgt. De factsheets worden ook ontsloten via de viewer en geven op die manier ook buitenstaanders inzicht in de traceerbaarheid van de effectindicatoren.

In de Monitor AVP zullen alleen waarden van indicatoren opgenomen worden die een formele status hebben, dus die al ergens in een formeel document zijn vastgelegd. Bij iedere waarde zal zichtbaar zijn wanneer het formeel is vastgelegd en waar en door wie de waarde is ingevuld in de database en wanneer. Ook zal doorverwezen worden naar het formele document waar de waarde al in is vastgelegd.

3.5.4 Openbaarheid van monitorgegevens

In 2001 schreef de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie in zijn eindrapport 'In dienst van de democratie' dat maximale transparantie van het overheidshandelen een voorwaarde is voor een bevredigend tweezijdig contact tussen overheid én burger. Een maximale transparantie is volgens de commissie te bereiken als de overheid zelf allereerst zoveel mogelijk informatie actief openbaar maakt. De Wet Openbaarheid Bestuur schrijft voor dat alle overheidsinformatie in principe openbaar is, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om niet tot openbaarmaking over te gaan. Dat is een mooi begin, maar dat kan ook betekenen dat informatie passief beschikbaar wordt gemaakt, zodat de burger nog een hele toer mag verrichten om aan de gegevens te komen, als al bekend is dat die gegevens beschikbaar zijn.

Rond de Monitor AVP heeft de discussie over 'wel of niet actieve openbaarheid van informatie' en 'hoe ver ga je daarin' hard en lang gewoed. De ILG voortgangsrapportage van de provincie worden rechtstreeks doorgestuurd naar de Tweede Kamer en zijn dus openbaar. Maar die gegevens ordelijk op een rijkswebsite zetten is een heel ander verhaal. Het is namelijk niet alleen rijksinformatie, maar ook provinciale informatie. Daar komt bij dat de provinciale informatie niet altijd 'hard' is, want pas in 2014 moet de provincie 'harde', gecontroleerde informatie leveren over de voortgang waar ze op afgerekend mogen worden. De werkgroep dat heeft gewerkt aan de monitor was unaniem van mening dat het actief openbaar op een website moest, maar in de nabije omgeving werd daar soms anders over gedacht. Uiteindelijk is gekozen voor het model waarin gespro-

ken wordt over een viewer, die wel op basis van internettechnologie is gebouwd en waar door middel van autorisatie niveaus toegang verleend kan worden aan verschillende doelgroepen.

3.5.5 Afbakening: monitoring en evaluatiesysteem wordt Monitor AVP

Vanaf 2003 tot halverwege 2007 is altijd gesproken over de Monitor AVP als Monitorings- en evaluatiesysteem AVP (ME-AVP). Halverwege 2007 werd echter duidelijk dat het evaluatiedeel eigenlijk niet werd uitgewerkt en dat er ook geen behoefte aan was omdat binnen dit project op te pakken. Het doel is toen bijgesteld en is geconcentreerd op alleen het monitoren en het verzamelen van eenduidige gegevens die als geheel straks een belangrijke bron van informatie voor de evaluaties zal gaan vormen. Om deze beslissing goed neer te zetten is de naam van het project en systeem ook verandert. De naam geeft nu ook echt aan wat er wordt beoogd: Monitor AVP.

3.5.6 Criteria voor succesvolle implementatie en beoordeling

Aan het begin van de monitorperiode staat de implementatie centraal en het is nu nog moeilijk te zeggen in hoeverre dat een succes zal gaan worden. Wel definieert Peuter *et al.*, (2007) een aantal kritische succesfactoren voor het implementeren van een monitoringsysteem. Deze zijn:

- Projectmatige aanpak
- Leiderschap
- Communicatie
- Tijdsinvestering
- Totale kostprijs (zie kader 6)

Vanaf de start in 2003 is projectmatig aan de monitor AVP gewerkt. Dat heeft bijgedragen aan

een goede structurering van het werk dat gedaan moest worden en bood de mogelijkheid om zicht te houden op de vorderingen.

Vooraf tijdens de implementatie (2006-2008) was goed en continu leiderschap vanuit een van de ministeries onmisbaar en daar werd goed in voorzien. Het ministerie van LNV als coördinerend ministerie heeft sinds het MJP2 gereed was een duidelijke visie gehad over hoe de monitor eruit zou moeten zien en welk doel het moest dienen. Dit heeft zeker geholpen bij het totstandkomen van het systeem zoals het er nu ligt.

Communicatie blijft moeilijk om goed te doen. Al vrij vroeg is er een dummy van de viewer gemaakt om te laten zien wat de monitor zou kunnen bieden en dat heeft de communicatie heel erg geholpen. Zolang er echter nog niks tastbaars was bleef de monitor als een rondwanderend spook ontrust zaaien. Die onrust verdween pas toen goed te zien was wat de monitor precies inhield. Nog steeds moeten er de nodige drempels weggewerkt worden, omdat mensen in eerste instantie vaak huiverig tegenover het idee van monitoren staan. De strategie is nu om eerst intern bij het rijk deze drempels weg te werken en daarna extern naar gebruikers toe het concept van de monitor te communiceren. Daarvoor is het wel van belang dat het rijk niet te lang wacht met de communicatie met gebruikers, want dat kan weer leiden tot meer (onnodige) onrust.

Het is niet duidelijk of het vanaf het begin de bedoeling is geweest dat het tot 2008 zou duren voordat er een afrekenbaar AVP beleid inclusief monitor zou zijn. Sommige deelprojecten (zoals

Vooraf tijdens de implementatie (2006-2008) was goed en continu leiderschap vanuit een van de ministeries onmisbaar en daar werd goed in voorzien

de keuze van de indicatoren) hebben veel langer geduurd dan verwacht, maar het geheel is toch op tijd klaar voordat het echt in werking moet worden genomen (najaar 2008). De gemaakte tijdsinvesteringen zijn per jaar vastgesteld en dan was het meestal geen probleem om een realistische planning te maken. Het is wel duidelijk geworden dat tijdsdruk mensen aanzet om wat te gaan doen. Eerdere planningen voorzagen een werkend monitorsysteem eind 2006, maar omdat het systeem pas echt in 2008 nodig was, was het erg moeilijk om sommige beslissingen gemaakt te krijgen.

De totale kostprijs van dit project was moeilijk van te voren in te schatten. Jaarlijks heeft het ministerie van LNV geld en mankracht gereserveerd en dat is uiteindelijk altijd voldoende gebleken.

3.6 En nu starten: beheer en initiële vulling

3.6.1 Beheer

Halverwege 2008 zijn de eerste voortgangswaarden voor de prestatie-indicatoren ingediend en nu is het monitorsysteem echt in werking getreden. Tot medio 2014 zullen jaarlijks voortgangswaarden voor de prestatie-indicatoren worden toegevoegd. In 2011 zal de midterm review plaatsvinden en in 2014 de eindrapportage. Op die twee momenten zullen ook waarden voor de resultaat- en effectindicatoren worden aangeleverd. Daarnaast zullen budgethouders geregeld rapportages uit de monitor opvragen en zullen gebruikers voor verschillende doelen gegevens opvragen.

In 2006 en 2007 is gewerkt aan een uitvoeringsdocument waarin het beheer over de periode 2008-2014 wordt beschreven en vastgelegd. Het rijk vond het namelijk van belang om helder te hebben wie waar verantwoordelijk voor is zodat ook de komende jaren het uitvoeringsproces vlot verloopt. In het uitvoeringsdocument staat de organisatiestructuur beschreven, de verantwoor-

Kader 6: Kritische succesfactoren (De Peuter et al. 2007)

Projectmatige aanpak	Bevordert de zichtbaarheid, verdeling van verantwoordelijkheden en deeltaken en gerichte communicatie naar betrokkenen
Leiderschap	Iemand of team die coördinatie en verantwoordelijkheid op zich neemt en aanspreekpunt is voor betrokkenen.
Communicatie	Betrokkenen moeten inzicht hebben in het belang van hun deeltaak in het bredere proces van implementatie
Tijdsinvestering	Voor de betrokkenen is een goede schatting van tijdsinvestering en verdeling van verantwoordelijkheden en deeltaken van belang.
Totale kostprijs	Kostprijs van werking systeem, verzamelen gegevens, rapporteren en dergelijke moet in goede verhouding staan tot de baten.

delijkheden, de taken, de planning, de te volgen procedures en afspraken over kwaliteitsborging.

Het WOT Natuur & Milieu zal de komende jaren een groot deel van de beheertaken uitvoeren en het uitvoeringsdocument is dan ook toegevoegd als bijlage aan de Uitvoeringsovereenkomst die het ministerie van LNV heeft met de WOT Natuur & Milieu.

3.6.2 Initiële vulling

Naast de eerste realisatiewaarden is er nog een aantal waarden die al opgenomen zijn in de Monitor AVP. Het gaat hier om de streefwaarden voor effectindicatoren, de taakstelling voor resultaatindicatoren en de prestatieafspraken. Deze waarden zijn vastgelegd in formele documenten waaronder de convenanten die de provincies met het rijk hebben opgesteld.

Naast dus de doelwaarden die iedereen in 2014 hoopt bereikt te hebben, is het ook belangrijk om een nulmeting uit te voeren om vast te stellen wat de situatie is aan het begin van de rit. Bij prestaties en resultaten is dit niet nodig, omdat ze vaak geformuleerd zijn als het realiseren van zoveel ha nieuwe Ecologische hoofdstructuur. Je begint dan gewoon bij nul. Voor een effectindicator is dat wel anders. Dan is het nodig om vooraf vast te stellen hoe het met de biodiversiteit gesteld is zodat die na 7 jaar is te vergelijken met de nieuwe situatie. De nulmetingen voor de effectindicatoren zijn halverwege 2008 afgerond en deze waarden zijn ook opgenomen in de monitor.

3.6.3 En nu...

De provincies hebben de eerste voortgangswaarden en realisatiewaarden aangeleverd en deze zijn opgenomen in de Monitor AVP. Dit is dan ook het moment dat de monitor echt aan het werk moet. Hoe de monitor zal gaan functioneren en of Agenda Vitaal Platteland echt afrekenbaar zal zijn, zullen we pas echt weten in 2014. Wat de ideeën er op dit moment over zijn zal worden toegelicht in het volgende hoofdstuk.

*Hoe de monitor zal
gaan functioneren
en of Agenda Vitaal
Platteland echt
afrekenbaar zal zijn,
zullen we pas echt
weten in 2014*



4 Reflectie

4.1 Inleiding

Binnen het ministerie van LNV zijn mensen gecharmeerd geraakt van de opzet en de afrekenbaarheid van de AVP. Ze zouden dit vaker terug willen zien in ander rijksbeleid. Het zou dan handig zijn als de lessen die geleerd zijn tijdens het realisatieproces meegenomen kunnen worden bij het opstellen van nieuw afrekenbaar beleid. Samen met procesbetrokkenen en gebruikers reflecteren we in dit hoofdstuk over de totstandkoming van afrekenbaarheid in de agenda vitaal platteland met bijzondere aandacht voor de Monitor AVP. Om inzicht te krijgen in het realisatieproces hebben we een aantal procesbetrokkenen zoals leden van de werkgroep, wetenschappers en beleidsmakers en toekomstige gebruikers een aantal vragen gesteld. Op basis van de antwoorden en onze eigen analyse van de antwoorden en het proces hebben we een lijstje met tips samengesteld over het realiseren van afrekenbaar beleid.

De vragen gaan onder andere over het verloop van het proces, de positie van de Monitor AVP ten opzichte van andere monitoren, de mening van de gebruikers, over de indicatorkeuze en over de toekomstverwachtingen. De vragen zijn per e-mail gesteld. Niet iedereen heeft alle vragen gekregen. In bijlage 4 staan de personen die per groep de vragenlijst ingevuld hebben geretourneerd en in bijlage 5 staan voorbeeld-emails en de subvragen die per vraag zijn gesteld. In bijlage 6 staan de categorieën, vragen en de groepen mensen die ze beantwoord hebben.

De aspecten die in dit hoofdstuk besproken worden zijn niet van te voren gekozen en als ingang gebruikt in de vragenlijst, maar komen voort uit

de antwoorden. De volgende aspecten komen aan de orde:

- Respondenten
- Structurele opbouw
- Communicatie
- Centrale opslag
- Monitoring
- Evaluatie
- Doorlooptijd
- Selectie van effectindicatoren
- Vaststellen van streefwaarden voor effectindicatoren
- Verantwoordelijkheid

4.2 Respondenten

De respondenten zijn onder te verdelen in een aantal groepen met verschillende rollen. Per groep kunnen de meningen over de Monitor AVP in het algemeen aardig verschillen. Zo zijn de procesbetrokkenen over het algemeen positief over de monitor. Dit is natuurlijk logisch omdat zij het geheel hebben opgezet hebben en dit naar hun mening op de best mogelijke manier gedaan hebben. Het neemt niet weg dat ook zij verbeterpunten noemen en ook twijfels uiten of het allemaal goed gaat uitpakken.

De wetenschappers die betrokken zijn geweest bij selectie en meting van de effectindicatoren zijn niet allemaal even tevreden over de uiteindelijke keuze van de effectindicatoren en meetmethoden. Zij hebben hier uitgebreid advies over gegeven, uitgaande van wat wetenschappelijk gezien het beste is. De uiteindelijke keus is gemaakt door de beleidsmakers en zij hebben ook andere randvoorwaarden mee moeten laten tellen en dus is het wetenschappelijk advies niet altijd opgevolgd.

Zo zijn de procesbetrokkenen over het algemeen positief over de monitor

De toekomstige gebruikers van het rijk zijn over het algemeen tevreden. Ze geven aan dat de gestructureerde opbouw van de Monitor AVP en het bestaan van eenduidige informatie een enorme vooruitgang is.

De meningen van de toekomstige gebruikers buiten het rijk zijn verdeeld. Hier moet bij gezegd worden dat deze groep respondenten erg klein was, omdat nog maar weinig mensen buiten het ministerie enigszins op de hoogte zijn van de Monitor AVP. De gebruiker van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is positief gestemd, terwijl de gebruikers van de provincie Gelderland erg kritisch zijn. De gebruiker van het PBL is beter en langer op de hoogte van het proces en de monitor AVP en herkent het nut van de Monitor AVP als eenduidige informatiebron voor de Natuurbalans en de Milieubalans. Voor de gebruikers van de provincie geldt dat uiteraard vooralsnog veel minder en daar komt bij dat de provincie uiteindelijk afgerekend zal worden in 2014 en het PBL niet.

4.3 Structurele opbouw

De structurele opbouw van beleid met behulp van doelenbomen noemden de meeste respondenten als het meest vernieuwende aspect van het realisatieproces. Met name het van te voren nadenken over wat er bereikt moet worden op verschillende abstractieniveaus en dat vastleggen in uitvoeringsovereenkomsten en zorgen dat het gemonitord wordt. Dus tijdens het opzetten van het beleid ook al meteen zorg dragen voor het uitvoeren, monitoren en evalueren. Een aantal beslissingen aan het begin van het proces zijn heel bepalend geweest voor de rest van het proces,

zoals het kiezen van een methodiek en de keuzes voor hoe de methodiek moet worden toegepast. Er is binnen dit proces vaak goed over deze keuzes nagedacht, maar dat had nog iets gestructureerde gekund. Met name het van te voren goed bedenken hoe het beleid naderhand geëvalueerd moet worden had beter gekund, alhoewel we betwijfelen of dat op dit moment tot andere beslissingen had geleid.

Een beleidsmedewerker van LNV geeft aan dat de effectmonitoring natuurlijk standaard onderdeel van het beleidsproces zou moeten zijn, maar daar lijken ambtenaren, politici en parlement nooit zo in geïnteresseerd te zijn. Dit is de eerste keer dat hij ziet dat effecten van beleid wel structureel gemonitord worden.

Zoals in paragraaf 3.3.1 is beschreven is het al bij het begin van het ontwerpproces van nieuw beleid van belang om na te denken over hoe het beleid in de toekomst geëvalueerd moet worden. Wat je met de evaluatie uiteindelijk wilt bereiken (bijvoorbeeld leren en/of afrekenen) zou leidend moeten zijn voor de structurering van je beleid. In het geval van de Agenda Vitaal Platteland was afrekenbaarheid een belangrijk aspect en is de doelenboomstructuur toegepast. Deze structuur is strak aangehouden en daardoor zijn beleidsmakers gedwongen goed na te denken wat ze eigenlijk wilde bereiken. Dit is de transparantie van het beleid zeker ten goede gekomen.

Dit is de eerste keer dat hij ziet dat effecten van beleid wel structureel gemonitord worden

Tip 1: Bedenk bij het begin van het beleidsproces al na over waarom en vervolgens hoe je het beleid kan structureren.

Tip 2: Als afrekenbaarheid een aspect moet zijn van het te ontwikkelen beleid, is een doelenboom een manier voor het structureren van het beleid.

4.4 Communicatie

Tijdens het realisatieproces van de Monitor AVP is tijdens het opstellen van de beleidsdoelen en tijdens het selecteren van de effectindicatoren volgens een interactieve methode gewerkt. Deze twee activiteiten leenden zich erg goed voor een dergelijke aanpak en een aantal procesbetrokkenen vonden deze interactieve aanpak met beleids- en inhoudelijk deskundigen vernieuwend. In hoofdstuk 3.3 staat dat een interactieve aanpak een goede methode is om draagvlak te creëren en dat heeft zeker gewerkt bij het opstellen van de beleidsdoelen.

Het probleem was wel dat door de lange doorlooptijd en het gebrek aan communicatie in de fase na het vaststellen van de beleidsdoelen het draagvlak dat door de interactieve methode was verkregen verdween. Dit had tot gevolg dat de Monitor AVP moeilijk bespreekbaar werd, mensen het niet zagen zitten en daardoor slecht mee werkten.

Ook al lijkt het soms dat er nog niets te communiceren valt, toch zou dat geholpen hebben bij het creëren en behouden van draagvlak. Op tijd samen met communicatiedeskundigen nadenken

over communicatie, een goed communicatieplan opstellen en je daar als team aan houden, is dus zeker een aanrader voor soortgelijke vervolgprojecten. We denken dat de personen die in eerste instantie betrokken waren, ook betrokken hadden moeten blijven door bijvoorbeeld interactieve klankbordgroepsessies te houden, informatiebijeenkomsten op te zetten of een nieuwsbrief rond te sturen. Een medewerker van de werkgroep gaf aan dat als hij weer opnieuw zou moeten beginnen met MJP2, hij het monitorproject in het begin minder zwaar zou optuigen en wat meer aandacht zou besteden aan communicatie met beleidsmensen. Een optie zou zijn om uit te gaan van een gebruikersgerichte evaluatie. Dat betekent dat je alle beoogde gebruikers bij het proces betreft en niet louter een selectie. Dat hoeft niet voor iedereen even intensief, maar nu zijn provincies duidelijk te weinig betrokken geweest (Boonstra, mondelinge mededeling).

Deskundigen van de effectindicatoren constateren nog een ander probleem dat is veroorzaakt door een gebrek aan communicatie. Het proces van bepalen van effectindicatoren is interactief ingestoken met veel workshops met beleids- en inhoudelijk deskundigen. Daar werd consensus bereikt binnen de groep aanwezigen. Maar dat resultaat werd vervolgens voorgelegd aan het management team waarop de discussie weer van voren af aan begon. Het proces van selecteren van de effectindicatoren heeft daardoor erg lang geduurd. Het is opgelost door de MT-leden in latere fase te betrekken bij de definitieve formulering van de effectindicatoren.

Het probleem was wel dat door de lange doorlooptijd en het gebrek aan communicatie in de fase na het vaststellen van de beleidsdoelen het draagvlak dat door de interactieve methode was verkregen verdween

Tip 3: Stel een communicatieplan op samen met deskundigen en voer het plan uit.

Tip 4: Houdt mensen die in het begin betrokken zijn (workshops e.d.) ook tijdens de rest van het proces betrokken (nieuwsbrieven, terugkomevenementen, klankbordsessies)

Tip 5: Betrek de mensen die de beslissingen moeten nemen op tijd en houd ze betrokken.

Vooraf bij de indicatoren over milieukwaliteit speelt het probleem dat iedere provincie dit op een andere manier beschrijft of meet

4.5 Centrale opslag

In de database van de Monitor AVP zullen alle voortgangsgegevens over de algemene beleidsdoelen (effectindicatoren), operationele beleidsdoelen (resultaatindicatoren), prestaties en budget worden opgeslagen worden. De respondenten vinden dat een vernieuwend punt. Een werkgroepmedewerker meent dat er met de Monitor AVP nu eindelijk een bestand is met actuele informatie over de voortgang van het AVP-beleid. Dit bestand zal de enige bron zijn voor voortgangsgegevens. Het was altijd erg moeilijk om voor bijvoorbeeld het opstellen van de Natuurbalans de voortgangcijfers over de Ecologische hoofdstructuur (EHS) te vinden. Nu kunnen die cijfers eenvoudig en eenduidig in de Monitor AVP opgezocht worden. Deze databron zal de belangrijkste bron van informatie zijn voor de evaluaties van het beleid voor het landelijk gebied. Een andere werkgroepmedewerker geeft aan dat het systeem heel handig zal zijn voor informatie-uitwisseling en communicatie over Agenda Vitaal Platteland. Bovendien heeft hij de hoop dat het centraal presenteren van informatie van twaalf

provincies helpt bij de discussie over harmonisatie van monitoring. Vooral bij de indicatoren over milieukwaliteit speelt het probleem dat iedere provincie dit op een andere manier beschrijft of meet, waardoor vergelijkingen tussen provincies en het opstellen van een landelijk beeld niet mogelijk zijn. Hij hoopt dat door de Monitor AVP provincies misschien het nut gaan inzien van het maken van een landelijk beeld. Het systeem is bovendien een middel om dossiers met basismateriaal op orde te krijgen. Zowel rijk als provincies kunnen nu naar hetzelfde basismateriaal verwijzen en de verschillende rapportages binnen het rijk worden consistent door dat de gegevens uit 1 bron komen. Als bovendien blijkt dat de cijfers niet in orde zijn (nulmeting milieutekort bijvoorbeeld) kan dit een 'trigger' zijn om wel het juiste materiaal aan te gaan leveren. Verder maakt het systeem ook vergelijking tussen provincies mogelijk. Provincies zullen misschien ook naar elkaars data gaan kijken en wellicht gaan informeren naar de aanpak in een bepaalde provincie, meent de respondent.

Tip 6: Zorg voor een plek waar alle monitorgegevens eenduidig worden opgeslagen en toegankelijk zijn.

4.6 Monitoring

Het monitoren is nog maar net begonnen. Echt evalueren is dus nog niet mogelijk, maar iedereen heeft er wel verwachtingen van. De toekomstige gebruikers van het rijk hopen dat het beleid en het systeem bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in de resultaten en effecten van de

beleidsinspanningen, zodat een goede discussie met de Tweede Kamer gevoerd kan worden. Het is wel van belang dat het rijk niet te snel oordeelt over het presteren van de provincies, maar vooral focust op de doelen.

Er zijn natuurlijk ook mensen die de nodige beren op de weg zien. Zo verwachten sommige werkgroepmedewerkers dat er bij het verzamelen van de prestatie- en resultaatgegevens wat moeilijkheden zullen voordoen, omdat 12 provincies gedurende 7 jaar gegevens moeten verzamelen. Een andere werkgroepmedewerker denkt dat het verzamelen niet zo'n probleem zal zijn omdat voor de prestatie-monitoring een strak format is opgesteld. Daarentegen is hij minder optimistisch over het monitoren van resultaten en effecten. Volgens hem zullen provincies zich daar niet zo druk over maken, terwijl het rijk de medewerking van provincies hard nodig zijn. Voor het monitoren van de milieukwaliteit van de EHS (resultaat-monitoring) zijn procesafspraken gemaakt in de bestuursovereenkomsten, maar daar is weinig aandacht voor bij provincies. Dossiers van de nulmeting zijn soms niet in orde en door personeelswisselingen weet men eigenlijk niet precies wat er straks bij de midterm review gedaan moet worden.

Een toekomstige gebruiker geeft aan dat de aanpak voor Monitor AVP iets minder ambitieus had kunnen zijn door te beginnen met de (deel)indicatoren die gemakkelijk te monitoren en evalueren zijn. Deze suggestie komt voort uit een vergelijking met de doelbereikingsmonitor van VROM, waar wel op deze manier te werk is gegaan. Het opstellen van de doelbereikingsmonitor heeft minder doorlooptijd gekost. Het

verschil is echter dat in het kader van de AVP harde afspraken gemaakt zijn tussen het rijk en de provincies (ILG) en dat deze afspraken ook in de Monitor AVP gevolgd worden. Die afspraken lopen van 2007 tot 2013 en het is logisch om dan ook gelijk de effecten over de hele breedte en over deze periode te willen meten, zodat er achteraf ook echt geëvalueerd kan worden. Het is dus niet zo gek dat de werkgroep voor deze ambitieuze aanpak heeft gekozen. Het is wel van belang te realiseren dat niet alles is te voorzien en voor te bereiden en dat er dus een zekere mate van flexibiliteit in het systeem en de mensen moet zitten om in te kunnen springen op veranderingen en voortschrijdend inzicht. Daarnaast moet het ook gezien worden als een leerproces. Het zal echt niet allemaal goed gaan, maar daar kunnen we wellicht van leren voor een volgende keer.

De eerste ervaring met het verzamelen van de realisatie waarden leert dat zelfs een strak format nog op vele manieren geïnterpreteerd kan worden. Als reactie op deze eerste ervaring probeert het rijk nu in gezamenlijk overleg met provincies te komen tot gedragen definities van alle items in het format in de hoop dat volgend jaar de inzameling makkelijker zal gaan. Deze ervaring laat zien dat de vrees van de werkgroepmedewerker dat monitoring van effecten en resultaten moeilijk zal verlopen wel eens heel terecht zal zijn en dat er extra moeite gestoken zal moeten worden in het voorbereiden van de MTR metingen.

Dossiers van de nulmeting zijn soms niet in orde en door personeelswisselingen weet men eigenlijk niet precies wat er straks bij de midterm review gedaan moet worden

Tip 7: Formuleer de indicatoren zo helder en eenduidig mogelijk.

4.7 Evaluatie

In eerste instantie is er van uitgegaan dat er een monitoring- en evaluatiesysteem voor Agenda Vitaal Platteland ontwikkeld zou worden. Tijdens het proces kwam de nadruk steeds meer te liggen op het monitoringgedeelte. In 2007 is de knoop doorgehakt en is besloten om het evaluatiedeel niet te doen en te concentreren op het monitoren: het verzamelen van gegevens die als basis-materiaal voor de evaluaties moeten dienen. Een procesbetrokkene betreurt het wegvallen van het evaluatiedeel omdat dat juist een vernieuwend aspect was.

Door de gekozen systematiek is het goed mogelijk om op effect-, resultaat- en prestatieniveau na te gaan of er is gerealiseerd wat er was beoogd

Aan de ene kant is dit de beste oplossing aangezien de verantwoordelijkheden voor het monitoren en de evaluatie op verschillende plekken liggen: het structureel verzamelen van gegevens is de verantwoordelijkheid van de directie Platteland van het ministerie van LNV, terwijl de beleidsevaluatie op het bordje van de betreffende beleidsdirecties ligt. Aan de andere kant vinden wij het jammer omdat de manier van evalueren nu vrij te kiezen is door de verschillende directies en dit kan leiden tot heel verschillende evaluaties die waarschijnlijk niet met elkaar te vergelijken zullen zijn.

De verwachting over hoe de evaluatie zal gaan verlopen zijn uiteenlopend. Een werkgroepmedewerker geeft aan dat evalueren beter mogelijk zal zijn dan voorheen omdat de doelen helder gesteld zijn. Aan de andere kant verwachten procesbetrokkenen dat het interpreteren van de data moeizaam zal zijn en dat de monitoringgegevens te globaal zullen zijn om het effect van beleidsprestaties te kunnen bepalen. Een provinciale

gebruiker geeft aan dat er alleen een evaluatie van doelbereik is beoogd, en niet een evaluatie van afzonderlijke prestaties. Dat laatste is voor de provincie juist wel van belang.

Hoewel de uitgangspositie goed is met van te voren opgestelde doelen, indicatoren en streefwaarden, blijft het goed evalueren van het beleid moeilijk. Het gaat bij het beleid uiteindelijk om het realiseren van de algemene beleidsdoelstellingen. Hoe dit tot stand gekomen is, via operationele doelen en acties, komt in feite op de tweede plaats. Met de effectindicatoren en streefwaarden kan worden vastgesteld in hoeverre het is gelukt om de algemene beleidsdoelstelling te realiseren. Omdat behalve de operationele doelen en acties, ook autonome ontwikkelingen (bijvoorbeeld klimaatverandering) van invloed zijn op het realiseren van de algemene beleidsdoelstellingen, is het weinig zinvol om het beleid hierop af te rekenen. Toenmalige minister Veerman heeft dit in een kort persbericht (Veerman, 2005b) duidelijk verwoord: er wordt niet afgerekend op basis van de mate waarin de algemene beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd, maar de uitkomsten kunnen wel worden gebruikt als bakens bij de heroverweging van het LNV-beleid.

Door de gekozen systematiek is het goed mogelijk om op effect-, resultaat- en prestatieniveau na te gaan of er is gerealiseerd wat er was beoogd. Daarnaast kan ook het causale verband tussen prestaties en resultaten aangetoond en geëvalueerd worden. Alleen het causale verband tussen de gekozen effecten en resultaten zal moeilijk zijn om aan te tonen, omdat het aandeel van autonome ontwikkelingen moeilijk in te schatten zal

zijn. Bij de selectie van de effectindicatoren is er op gelet dat de indicatoren een goed beeld geven op het niveau van de algemene beleidsdoelstelling. Maar dat heeft tot gevolg dat het niveau zo abstract wordt dat de link met de operationele doelstellingen moeilijker wordt om te maken. Maar minder abstracte indicatoren zouden een minder goed beeld van de realisatie van de algemene beleidsdoelstelling hebben gegeven. Het een gaat dus niet samen met het ander in de Monitor AVP. De keuze die in dit geval gemaakt is de zuiverste ten aanzien van de gekozen systematiek.

Dit alles laat onverlet dat het voor beleidsmakers en evaluatiedeskundigen interessant is om in te schatten in hoeverre het realiseren van de operationele doelstellingen heeft bijgedragen aan het realiseren van de algemene beleidsdoelstellingen. Dat zal in de evaluaties ook zeker geprobeerd worden. Het is wel van belang om in de gaten te houden dat gelegenheidsargumentatie eenvoudig kan worden toegepast in deze situatie: een positieve trend in de effectindicator is niet altijd een reden het beleid de hemel in te prijzen en andersom kan een negatieve trend niet direct een reden zijn om het beleid af te schieten.

Tip 8: Houd bij het evalueren in de gaten hoe en met welk doel het monitoringsysteem is opgezet.

Tip 9: Pas op voor gelegenheidsargumentatie.

4.8 Doorlooptijd

Al sinds 2003 wordt er aan het opzetten een Monitor AVP gewerkt, terwijl de Monitor AVP pas vanaf 2008 werkt. Een lange doorlooptijd dus. Dit komt omdat het opzetten van de monitor tegelijkertijd begonnen is met het opzetten van het AVP-beleid. Voordeel daarvan was bijvoorbeeld dat het gebruik van de doelenboomstructuur op een vroeg tijdstip kon worden geïntroduceerd. Maar de gelijktijdigheid hield ook in dat voor de inhoud gewacht moest worden totdat het beleid zover was. Pas toen de doelstellingen uitgekristalliseerd waren, kon de ontwikkeling van de monitor weer vooruit.

Ook ontbrak vaak de urgentie bij het beleid, want monitoren hoeft pas vanaf 2008, dus waarom al indicatoren vaststellen in 2006? Daardoor was het soms moeilijk om beslissingen die binnen het rijk genomen moesten worden gedaan te krijgen. Daarnaast zorgde de lange doorlooptijd er voor dat niet-betrokkenen wel eens wat gehoord hadden over de monitor, maar niet precies wisten over hoe en wat van de monitor en daarom soms per definitie tegenstanders waren.

Werkgroepmedewerkers geven aan dat een dergelijk proces veel tijd vergt en dat die tijd een volgende keer ook gebruikt moet worden om draagvlak te creëren. Een beleidsmaker betrokken bij effectindicator selectie geeft in zijn reactie juist aan dat het proces veel te lang heeft geduurd en dat met name de streefwaarden veel eerder geformuleerd zouden moeten worden.

Heeft zo'n lange doorlooptijd nu negatieve gevolgen gehad? Nee, volgens ons woog het voordeel om zo vroeg bij het beleidsproces betrokken te

Een positieve trend in de effectindicator is niet altijd een reden het beleid de hemel in te prijzen en andersom kan een negatieve trend niet direct een reden zijn om het beleid af te schieten

zijn op tegen de nadelen. Het was natuurlijk ook een nieuwe manier van werken en dat kost altijd extra tijd en zal wellicht een volgende keer sneller gaan. De nadelen zouden ondervangen kunnen worden door beter te communiceren.

Tip 10: Begin op tijd en neem de tijd.

4.9 Selectie van effectindicatoren

Na een interactief traject met workshops en interviews met domeinexperts lag er begin 2006 een beslissingsdocument waarin per thema de mogelijke effectindicatoren met bijbehorende kosten en voor- en nadelen werden toegelicht (Dessing *et al.*, 2006). De verwachting was toen dat de beleidsdirecties op korte termijn een keuze zouden gaan maken en dat dan verder kon worden gegaan met het proces van meetmethoden verfijnen en streefwaarden vaststellen. Maar dat was niet het geval. Het leek wel of er weer helemaal opnieuw werd begonnen met de selectieprocedure, terwijl het beslissingsdocument wel was gebaseerd op een interactief proces.

In die nieuwe worsteling die voornamelijk bij het rijk plaatsvond, bleek het erg moeilijk om op het juiste abstractieniveau indicatoren te selecteren. Beleidsmakers hadden de neiging om meer operationele indicatoren te kiezen, in plaats van indicatoren die echt iets zeggen over het beleidseffect. Een werkgroepmedewerker en tevens beleidsmaker gaf aan dat het op juiste niveau positioneren van maatschappelijke effecten van beleid en het meten van die effecten moeilijk is. Beleidsmedewerkers zijn vooral bezig met het uitvoeren van

de opdracht van de Tweede Kamer. Het op lange termijn borgen van hun beleidsveld is onderbelicht en ook moeilijk vorm te geven.

Tijdens het opzetten van de Monitor AVP werd het gat steeds groter tussen de wetenschappers die hadden meegewerkt aan het beslissingdocument en de beleidsmakers die aan het worstelen waren om een beslissing te nemen. Er werd onvoldoende gecommuniceerd en het wederzijdse onbegrip leidde tot frustratie. Er zijn toen nieuwe overleggen georganiseerd met beleidsmedewerkers en wetenschappers. Aan de hand van voorbeelden van en uitleg over de doelenboomstructuur is het werken met verschillende abstractieniveaus helder gemaakt. Uiteindelijk heeft dat geleid tot keuzes. Hierin is vaak niet het advies gevolgd van de wetenschappers, omdat meer factoren dan alleen het wetenschappelijk advies (budget, andere processen) een rol speelden.

Uit hoofdstuk 3 komt naar voren dat een aantal indicatoren niet voldoet aan het criterium: geven de indicatoren een compleet beeld van wat wordt beoogd te worden weergegeven? Het is een essentieel criterium en het zal de uiteindelijke evaluatie niet ten goede komen. Het wordt erg moeilijk iets te zeggen over de realisatie van een doelstelling zonder indicatoren die een compleet beeld geven. Voor een aantal thema's geldt dat er beleidsmakers hebben gekozen om de beleidseffecten te meten op basis van de beleving van Nederlanders. Beleving is een aspect dat voor een thema als landschap erg belangrijk is, maar je kan pas echt wat met de resultaten van een belevingsonderzoek als het te koppelen is aan structurele ontwikkelingen. Stel dat er uit de monitorgegevens blijkt dat een landschap opeens veel minder

Er werd onvoldoende gecommuniceerd en het wederzijdse onbegrip leidde tot frustratie

gewaardeerd wordt. Je kunt pas iets met dat gegeven doen, als je weet waarom er iets is veranderd en wat er is veranderd. Een laatste aspect dat uit hoofdstuk 3 naar voren komt is dat voor een aantal algemene doelstellingen (onder andere voor de thema's bodem en water) nog geen indicator is vastgesteld. De reden is dat deze nog afhankelijk zijn van beleid dat in Europees verband wordt ontwikkeld.

Bij de selectie van de effectindicatoren was het uitgangspunt van het rijk dat de monitor een eigen beleidsinstrument zou worden en dat het rijk daarom ook zelf de keuze voor de effectindicatoren wilde maken. De gekozen werkwijze waarbij wetenschappers gevraagd werden een advies op te stellen met de mogelijke keuzen voor effectindicatoren en de meetmethoden, zodat de beleidsmedewerkers zelf konden kiezen, paste bij dat uitgangspunt. Het is alleen jammer dat er zo weinig van het advies over is gebleven. De beslissing voor iedere indicator is genomen op andere gronden en dat heeft geresulteerd in een verzameling indicatoren waar weinig lijn in zit vindt een respondent. Zo komt het voor dat indicatoren niet voldoen aan een van de belangrijkste criteria. Het draagvlak bij de beleidsmedewerkers is positief beïnvloed doordat ze zelf de keuze hebben mogen maken, maar de prijs die daarvoor betaald moet worden is dat er een grote kans bestaat dat evaluatie van het beleidseffect aan het eind moeizaam zal gaan. De vraag is of het dat waard is. Aan de andere kant leek het er heel lang op dat de beleidsmedewerkers helemaal geen effectmonitoring wilden doen en dat was pas echt funest geweest voor de monitoringsystematiek. Dus het is jammer dat het wetenschappelijk advies niet

meer is opgevolgd, maar het alternatief, namelijk in het geheel geen effectmonitoring, had het einde betekend voor de Monitor AVP.

Tip 11: Zorg voor personen die een brug kunnen slaan tussen twee beroepsgroepen, in dit geval wetenschappers en beleidsmakers, als communicatie een probleem is.

Tip 12: Formuleer indicatoren op het juiste abstractieniveau en zorg dat ze een compleet beeld geven.

4.10 Vaststellen van streefwaarden voor effectindicatoren

Nadat de effectindicatoren en hun meetmethoden vast waren gesteld, moesten er streefwaarden worden vastgesteld. Ook dit was geen gemakkelijke klus. Weer is het zoeken naar een balans tussen de juiste abstractieniveaus en tussen onbereikbaar – haalbaar – al bijna gerealiseerd. Hier komt pas echt de angst om afgerekend te worden om de hoek kijken. Dit komt mooi naar voren bij het thema Recreatie waar in de Ministerstaf van het ministerie van LNV werd besloten om de formulering van de streefwaarde aan te passen: "In 2013 is het gebruik van en de tevredenheid over de recreatieve gebieden in de Randstad op hetzelfde niveau als in de rest van Nederland. Daarnaast wordt gestreefd naar een optimale ontsluiting van recreatief groen vanuit de stad, opdat iedere Nederlander in 2013 op 10 minuten fietsafstand kan recreëren in het groen". In eerste instantie stond er 10 minuten loopafstand. Uit de nulmeting blijkt dat deze nieuwe

Aan de andere kant leek het er heel lang op dat de beleidsmedewerkers helemaal geen effectmonitoring wilden doen en dat was pas echt funest geweest voor de monitoring-systematiek

*Wij zijn van mening
dat het een niet
zonder het ander kan:
als je echt wilt
monitoren op deze
manier, dan horen
daar indicatoren,
een nulmeting en
een realistische
streefwaarde bij*

streefwaarde al gehaald is. Nu is er het gevaar dat iemand opmerkt dat als de streefwaarden al gehaald zijn er toch geen geld meer naar toe hoeft... Dat heeft het ministerie zich ook gerealiseerd en deze streefwaarden is dan ook verwijderd.

Je kan ook te optimistisch zijn zoals bij het thema Landschap. Daar is als streefwaarde opgenomen: “De beleving van de kwaliteit van het totale landschap is in 2020 met 25% in positieve richting toegenomen ten opzichte van 2007”. Na het berekenen van de nulmeting bleek dit te betekenen dat het gemiddelde rapportcijfer zoals gemeenten in 2006 (7,3) in 2020 moet zijn toegenomen tot 9.1 en dat is wel erg optimistisch en niet-realistisch. De goede balans vinden blijkt dus nog niet zo eenvoudig te zijn.

Een aantal beleidsmedewerkers is erg enthousiast over het werken met streefwaarden en vindt dat dit meer gedaan zou moeten worden. Een beleidsmedewerker merkt op dat hij erg nieuwsgierig is naar wat er gaat gebeuren als straks blijkt dat de streefwaarden niet worden gehaald. Schiet iedereen dan in de verdediging? Hij merkt op dat de streefwaarden natuurlijk niet bedoeld zijn om echt op afgerekend te worden, maar om een discussie op gang te brengen over het effect van het beleid. Dit besef leeft nog lang niet overal, hoewel de minister Veerman dit in 2005 ook al heeft gezegd (zie 4.6). Misschien dat het wennen is om op deze manier te werken, of wellicht went het nooit. Wij zijn van mening dat het een niet zonder het ander kan: als je echt wilt monitoren op deze manier, dan horen daar indicatoren, een nulmeting en een realistische streefwaarde bij. Als een streefwaarde niet gehaald wordt, gaat het er

om boven tafel te krijgen waarom het niet gehaald is en of beleid moet worden aangepast of nieuw geformuleerd, of dat externe factoren zo'n overwicht hebben dat hier niets aan te doen valt.

Tip 13: Formuleer realistische streefwaarden.

Tip 14: Gebruik streefwaarden niet als afrekeningsinstrument.

4.11 Verantwoordelijkheid

De Monitor AVP is ontwikkeld door het rijk met ondersteuning van de WOT Natuur & Milieu. Het rijk ziet de Monitor AVP als eigen beleidsinstrument zien en heeft het ingericht naar eigen wensen. Het kan ook anders. Het ministerie van VROM heeft haar doelbereikingsmonitor laten maken en beheren door het Planbureau van de Leefomgeving.

Een aantal respondenten noemt de manier vernieuwend waarop de directie Platteland van LNV omgaat met de Monitor AVP en zichzelf als de hoofdverantwoordelijke ziet. Een wetenschapper daarentegen zou er de voorkeur aan geven de realisatie en beheer van en verantwoordelijkheid over het systeem uit te besteden zoals bij de Doelbereikingsmonitor is gedaan. Als het in het geheel uitbesteed wordt betekent het dat de beleidsmedewerkers zich veel minder met de inhoud bezighouden en dat er geen moeizame onderhandelingstrajecten tussen wetenschappers en beleidsmedewerkers over indicator, meetmethode en streefwaarde selectie nodig zijn.



*Bezint eer ge begint
geldt dus ook in het
proces van
beleidsmonitoring*

Wij vinden het juist positief dat het rijk zich zo verantwoordelijk voelt voor de Monitor AVP en dat ze haar eigen stempel op de monitor drukt. Ze moet het straks gaan gebruiken voor de rapportages aan de Tweede Kamer en ziet de monitor dan ook als een soort authentieke registratie waar de juiste informatie over de voortgang van de ontwikkelingen in het platteland te vinden is. Het rijk zal het instrument waarschijnlijk veel gaan gebruiken. Als het alleen dienst had moeten doen als informatiebron voor de beleids-evaluatie en dus alleen gebruikt zou worden door evaluators van bijvoorbeeld de planbureaus, dan was het nog niet zo gek geweest om het ook door hen te laten opzetten en beheren. Eigenlijk komt het neer op dat nu de hoofdverantwoordelijkheid ligt bij de belangrijkste gebruiker voor het meest bruikbare resultaat.

Tip 15: Leg de hoofdverantwoordelijkheid van het monitorsysteem neer bij de hoofdgebruiker.

4.12 Tips

De voorgaande hoofdstukken hebben een aantal tips opgeleverd. De lijst geeft volgens ons een goede samenvatting van de onderwerpen die in hoofdstuk 3 en 4 zijn behandeld. We hopen dat de lijst zal helpen bij het opstellen van nieuw afrekenbaar beleid. Deze tips zijn bedoeld voor mensen die aan de slag gaan met het opstellen van afrekenbaar beleid en binnen die groep hebben we twee categorieën onderscheiden:

1. Beleidsmedewerkers die het beleid gaan opstellen.

2. Personen of het team dat verantwoordelijk zijn/is voor de monitoring.

Niet alle tips zijn relevant voor beide categorieën, zoals in tabel 4 wordt aangegeven.

De eerste tip is het belangrijkste leerpunt van dit proces geweest. Bezint eer ge begint geldt dus ook in het proces van beleidsmonitoring. Wat tussen de regels door te lezen was is dat het monitoren geen doel op zich moet worden, maar een middel is om in ons geval goede input voor de evaluatie te leveren. In een verhandeling dat grotendeels over monitoren gaat kan dat punt uit het zicht raken. En een open deur, maar wel een waar toch vaak tegenaan gelopen wordt is dat je niet moet verwachten dat alles in een keer helemaal perfect is. Het is zeker in het geval van de Agenda Vitaal Platteland ook een leerproces geweest en dat gaat nu eenmaal met vallen en opstaan.

Tabel 4 Doelgroepen van tips

	Beleidsmede- werkers	Verantwoordelijken voor de monitoring
1. Bedenk bij het begin van het beleidsproces al na over waarom en vervolgens hoe je het beleid kan stucturen.	x	x
2. Als afrekenbaarheid een aspect moet zijn van het te ontwikkelen beleid, is een doelenboom een manier voor het structuren van het beleid.	x	x
3. Stel een communicatieplan op samen met deskundigen en voer het plan uit.		x
4. Houdt mensen die in het begin betrokken zijn (workshops e.d.) ook tijdens de rest van het proces betrokken (nieuwsbrieven, terugkomevenementen, klankbordsessies)	x	x
5. Betrek de mensen die de beslissingen moeten nemen op tijd en houd ze betrokken.		x
6. Zorg voor een plek waar alle monitor gegevens eenduidige worden opgeslagen en toegankelijk zijn.		x
7. Formuleer de indicatoren zo helder en eenduidig mogelijk.	x	x
8. Houd bij het evalueren in de gaten hoe en met welk doel het monitoringsysteem is opgezet.	x	x
9. Pas op voor gelegenheidsargumentatie.	x	
10. Begin op tijd en neem de tijd.		x
11. Zorg voor personen die een brug kunnen slaan tussen twee beroepsgroepen, in dit geval tussen wetenschappers en beleidsmakers als communicatie een probleem is.		x
12. Formuleer indicatoren op het juiste abstractieniveau en zorg dat ze een compleet beeld geven.	x	x
13. Formuleer realistische streefwaarden.	x	
14. Gebruik streefwaarden niet als afrekeningsinstrument.	x	
15. Leg de hoofdverantwoordelijkheid van het monitorsysteem neer bij de hoofdgebruiker.	x	x



Nawoord

Op zich zijn de conclusies van deze studie de leerpunten uit de vorige paragraaf. Maar als lezer blijf je dan toch zitten met de vraag kan er straks in 2014 echt afgerekend worden? We lopen dan vooruit op evaluaties die nu nog helemaal niet gedaan kunnen worden, maar willen toch wel een schot voor de boeg nemen. We denken dat het eindresultaat het beste te vergelijken zal zijn met:

Een ober die vraagt: wilt u iets hebben?

Een klant die zegt: Ik heb dorst, geef me maar iets te drinken

En een ober die een glaasje cola brengt.

Het glaasje cola is iets te drinken en kan goed worden afgerekend, maar of de cola ook echt helpt tegen de dorst...

Op prestatie- en resultaatniveau zal naar onze mening straks afgerekend kunnen worden. De hectaren aaneengesloten EHS kunnen verantwoord worden. Ook zal min of meer, en dat is afhankelijk van indicatorkeuze, aangegeven kunnen worden of het maatschappelijke doel, bijvoorbeeld het behoud van biodiversiteit, is behaald. Maar bewijzen wat de precieze bijdrage is geweest van de operationele doelstellingen aan het bereiken van het maatschappelijke doel, dat zal moeilijk worden. Dat is ook niet het doel van de effectindicatoren in deze monitor en dat was ook geen expliciet criteria bij de selectie. Het doel van de effectindicatoren is het signaleren van trends waarop door het beleid kan worden ingespeeld.

Dus wordt het een gedeeltelijke afrekening, niet helemaal perfect, maar voor een eerste keer toch ook niet slecht.

Dankwoord

Het opstellen van deze studie heeft net als het realiseren van de Monitor AVP een lange doorlooptijd gekend. Een aantal eerdere versies zijn door verschillende personen gereviewd en verschillende mensen hebben een bijdrage geleverd.

Dank aan iedereen die een bijdrage heeft geleverd:

- Froukje Boonstra (Alterra, Wageningen UR)
- Herman Agricola (Alterra, Wageningen UR)
- Lammert Kooistra (Wageningen Universiteit)
- Marjolijn Bloemmen (B4Bits)
- Noor Dessing (directie Kennis, ministerie LNV)
- Paul Sinnige (directie Platteland, ministerie LNV)
- De redactiecommissie van de WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR (Paul Hinssen, Bram ten Cate, Joep Dirckx, Harm Houweling)
- De Monitor AVP-werkgroep

Het vierde hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op antwoorden verkregen via een enquête. Dank aan iedereen die de enquête heeft ingevuld en teruggestuurd:

- André Smit (directie Platteland, ministerie van LNV)
- Eric Gerritsen (directie Platteland, Ministerie van LNV)
- Herman Agricola (Alterra, Wageningen UR)
- Lammert Kooistra (Wageningen Universiteit)
- Marti Rijken (provincie Gelderland)
- Martin Goossen (Alterra, Wageningen UR)
- Nol van der Velden (directie Platteland, Ministerie van LNV)
- Noor Dessing (directie Kennis, Ministerie van LNV)
- Paul Sinnige (directie Platteland, ministerie van LNV)
- Perry de Moel (directie Regionale Zaken, ministerie van LNV)
- Peter Kouwenhoven (directie Bodem, Water, Landelijk gebied, ministerie van VROM)
- Rijk van Oostenbrugge (Planbureau voor de Leefomgeving)
- Saskia Beers (directie Kennis, ministerie van LNV)
- Sjerp de Vries (Alterra, Wageningen UR)
- Tjaco Deij (directie Regionale Zaken, ministerie van LNV)
- Trees van Hal (provincie Gelderland)
- Wim Haarmann (provincie Noord-Brabant)

Referenties

- Ark, R. van (2005), Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning. Delft, Eburon.
- Arkensteijn, M.,B. van Mierlo, J. Potters (2007), Methoden voor monitoring en evaluatie van innovatieprojecten. Lelystad, Praktijkonderzoek Plant & Omgeving, Wageningen UR.
- Beek, H. van der, E. Bos, B. van der Sluis (2000), Het platteland op de kaart. Sociaal-economische verkenning. Den Haag, LEI-Wageningen UR.
- Boonstra, F.B. (2004), Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland. Nijmegen, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Bouwer, K., P. Leroy (1995), Milieu en ruimte. Amsterdam, Boom.
- Cox, Ph., S. Kozak, L. Griep, L. Moffat (2002), Splash and Ripple, Using Outcomes to Design& Guide Community Work. Calgary.
- Crommentuijn, J.M.J. Farjon, C. den Dekker, N. van der Wulp (2007), Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte. Nulmeting landschap en groen in en om de stad. Bilthoven, Milieu- en Natuur-planbureau, MNP- publicatie nr. 500073001
- Dessing, E.G.M, S. Beers (2005), Naar een systeem voor monitoring en evaluatie van de Agenda Vitaal Platteland. Ede, Expertisecentrum LNV. Rapport DK nr 2005/358.
- Dessing, E.G.M, H. Agricola, L. Treep (2006), Effectindicatoren MJP2 van AVP. Monitoren van de algemene beleidsdoelstellingen tegen aanvaardbare kosten. Ede, directie Kennis, ministerie LNV. Rapport DK nr. 2006/055.
- Dijkstra, H. (2005), Monitoring en evaluatie Agenda Vitaal Platteland. Inventarisatie aanbod monitoringsystemen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu. WOt-werkdocument 8.
- Fleurke F, J.R. Hulst, P.J. de Vries (1997), Decentraliseren met beleid. Een heuristiek. Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Geerling-Eiff, F.A., H. Kupper, M. de Beuze, A. Wals (2007), Een steen in de vijver (1.0). Een handreiking voor het werken met kennisarrangementen. Wageningen, Wageningen UR.
- Goossen, C.M, S. de Vries (2005), Monitoring en evalautie Agenda Vitaal Platteland. Beschrijving recreatie-indicatoren. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu. WOt-werkdocument 5.
- Hoogeveen, Y. J. Vreke (2000), Proef op de zon. Indicatoren voor de kwaliteit van de groene ruimte. Wageningen, Alterra. Rapport 059.
- IPO (1994 a), Naar provincies van de toekomst. Een inleidende samenvatting van het pre-advies "Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie". Den Haag, IPO.

IPO (1994 b), Geïntegreerd gebiedsbeleid.
Den Haag, IPO.

Kuhlman, T, G. Venema, 2005. Indicatoren voor de Agenda Vitaal Platteland. De onderdelen landbouw en economische vitalisering.
Den Haag, LEI Wageningen UR.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte, T.A. Selnes, (2006), Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOt-rapport 19.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra (2005), Methoden van beleidsevaluatie onder de loep; een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau. Wageningen, Natuurplanbureau - vestiging Wageningen. Planbureau-rapporten 26.

Kuindersma, W., T.A. Selnes (2008), De Stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussiepunten vanuit rijk en provincies. Wageningen, Alterra, Wageningen UR. Alterra-rapport 1688.

LNv (2004), Agenda voor een Vitaal Platteland. Den Haag, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNv (2006a), Agenda voor een Vitaal Platteland Meerjarenprogramma 2007-2013. Den Haag, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNv (2006b), Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het jaar 2006. Brief van de minister van LNv aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Lodders-Elfferich, P.C., J.G.M. Alders, G. Beukema, A.C. van Es, A.N. van der Zande (2008), Ruimte Regie en Rekenschap. Rapport van de Gemeente commissie decentralisatievoorstellen provincies. Den Haag, ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Financiën (2001), Handreiking doelformulering en prestatiegegevens. Den Haag, ministerie van Financiën.

Minister van Financiën (2006), Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006. Staatscourant 28 april 2006, nr. 83 / pag. 14

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Administratie Planning en Statistiek (2002), Handleiding opvolgen en evalueren van het beleid. Brussel, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Padt, F.J.G. (2007), Green Planning. An Institutional Analysis of Regional Environmental Planning in the Netherlands. Nijmegen, Radboud Universiteit Nijmegen. Raad voor het Landelijk Gebied (2000), Voor boeren, burgers en buitenlui. Advies over de betekenis van sociaal-culturele ontwikkelingen voor het landelijk gebied. Utrecht, RLG.

Raad voor het Landelijk Gebied (2006), Werkprogramma 2006-2007. Startdocument: De provinciale positie bij gebiedsgericht werken. Utrecht, RLG.

Raad voor het Landelijk Gebied (2007), Achter open deuren. Advies over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling. Utrecht, RLG.

Roo, G. de (2001), Planning per se, planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning. Den Haag, SDU uitgevers.

Peuter, B. de, J. de Smedt, W. van Doorn, G. Bouckaert (2007), Spoor Beleid en monitoring. Handleiding beleidsevaluatie. Deel 2, Monitoring van beleid. Leuven, Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
Rapport D/2006/10106/014

Tatenhove, J. (1993), Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei. Wageningen, Pudoc.

Tweede Kamer der Staten generaal (1999), Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26573, nr. 26.

Veerman, C.P. (2005a), Voorwoord LNV beleid in 2005; de plannen van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in kort bestek. Den Haag, ministerie van LNV.

Veerman, C.P. (2005b), Brief aan Tweede Kamer: Formulering LNV beleidsdoelen in maatschappelijke effecten. Den Haag, ministerie van LNV.

Vogelezang, J.V.M., F.G. Wijnands (2008), De waarde van monitoring en evaluatie. In Syscope extra. Kwartaalblad van systeeminnovatieprogramma's. Extra editie zomer 2008, nr 17.

VROM (1990), Actieplan gebiedsgericht milieubeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21896, nrs 1-2.

VROM (1995), De kunst van het stimuleren. Voortgangsrapportage 1993/1994 Bijdragenregeling Bodembeschermingsgebieden. Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

WOT Natuur & Milieu (2007), Uitvoeringsdocument Monitor AVP, Bijlage bij Uitvoeringsovereenkomst Monitor AVP van WOT N&M voor beheer database en werkprogramma. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Zwetsloot, H., Naeff, G. (1999), Naar een nieuwe stimuleringsregeling gebiedsgericht beleid (SGB-2000). Uitgangspunten. Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Afkortingenlijst

ABF	ABF Research (kennisinstituut)
AVP	Agenda Vitaal Platteland
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EU	Europese Unie
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
LEI	Landbouw Economisch Instituut
LVN	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M-AVP	Monitoringsysteem Agenda Vitaal Platteland
MJP	Meerjarenprogramma
MKGR	Monitor Kwaliteit van de Groene Ruimte
MTR	Midterm review
NURG	Nadere Uitwerking Rivieren Gebied
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PMJP	Provinciaal meerjarenprogramma
POP	Plattelands ontwikkelingsprogramma
PUP	Provinciaal uitvoeringsprogramma
RCT	Rijks Coördinatieteam
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu
SGB	Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid
SGM	Subsidiebesluit Gebiedsgericht Milieubeleid
SMART	Specifiek Meetbaar Afgesproken / Acceptabel Realistisch Tijdgebonden
UvW	Unie van Waterschappen
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W	Verkeer en Waterstaat
WCL	Waardevolle Cultuurlandschappen
WILG	Wet Inrichting Landelijk gebied
WOT N&M	Wettelijk Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Bijlage 1: Doelstellingen

Natuur	
Algemene doelstelling: Zekerstelling van de biodiversiteit door behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van de natuur.	
Operationele doelstelling	Prestaties
Realisatie Ecologische hoofdstructuur (EHS)	<ul style="list-style-type: none">- verwerving nieuwe EHS- verwerving nieuwe EHS, lopende verplichtingen- ruilen BBL bezit per 1/1/2007 ten behoeve van nieuwe EHS- overgedragen ten behoeve van nieuwe EHS- inrichting nieuwe EHS- EHS, waarvan lopende verplichtingen natte natuur- inrichting nieuwe EHS, lopende verplichtingen- in beheer (nieuwe en bestaande EHS), inclusief lopende verplichtingen- achterstandsgebieden veenweidegebieden (N-H, Z-H, Utr) en Limburg- ecologische verbindingszone (Noord-Brabant)- oplossen knelpunten robuuste verbindingen- oplossen knelpunten robuuste verbindingen, lopende verplichtingen
Als onderdeel van realisatie EHS	<ul style="list-style-type: none">- verworven oppervlakte in Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (Natura 2000)- ingerichte oppervlakte in Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (Natura 2000)- oppervlakte in beheer in Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (Natura 2000)- verworven oppervlakte in bufferzones- verworven oppervlakte natte natuur- ingerichte oppervlakte natte natuur- verworven oppervlakte robuuste verbindingen- ingerichte oppervlakte robuuste verbindingen- Subsidieregeling natuur functiewijziging- beheer via particulier Subsidieregeling natuurbeheer- beheer via Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer

Operationele doelstelling	Prestaties
Milieukwaliteit Ecologische hoofdstructuur en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden	<ul style="list-style-type: none"> - vermindering verdroging Vogel- en Habitatrichtlijngebieden - vermindering verdroging overig EHS - effectgerichte maatregelen verzuring en vermesting Vogel- en - effectgerichte maatregelen verzuring en vermesting overig EHS - brongerichte maatregelen verzuring en vermesting Vogel- en Habitatrichtlijngebieden - brongerichte maatregelen verzuring en vermesting overig EHS - verdroging, lopende verplichtingen - verzuring en vermesting, lopende verplichtingen
Nationale Parken	- uitvoering jaarplannen inclusief lopende verplichtingen
Soorten-bescherming	- uitvoeren soortbeschermingsplannen
Westerschelde	<ul style="list-style-type: none"> - verwerving - inrichting
Natuurbeheer buiten de EHS	<ul style="list-style-type: none"> - beheer buiten EHS, inclusief lopende verplichtingen - natuurbraak, inclusief lopende verplichtingen
Als onderdeel van beheer buiten EHS	<ul style="list-style-type: none"> - beheer weidevogels - overig beheer via Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer - beheer via particulier Subsidieregeling natuurbeheer
Overig natuur	<ul style="list-style-type: none"> - uitvoeren pilot - ondersteuning Natuurlijk Platteland Nederland - besluit natuurbeheer schaapskuddes

Landbouw	
Algemene doelstelling: Een toekomstgerichte, concurrerende Landbouw als economische drager in het landelijk gebied	
Operationele doelstelling	Prestaties
Grondgebonden landbouw	<ul style="list-style-type: none"> - inrichting grondgebonden landbouw (nieuw) - lopende verplichtingen inrichting
Grondvoorraad	- op peil houden grondvoorraad
Duurzaam ondernemen	- uitvoeren pilots
Glastuinbouw	<ul style="list-style-type: none"> - infrastructuur verbetering - duurzame ontwikkeling Berlikum (Friesland)

Recreatie

Algemene doelstelling: Ontwikkelen en behouden van een recreatief aantrekkelijk Nederland door:

- Een gezond en wervend woon- en werkklimaat
- Behoud en versterking van de ruimtelijke variatie tussen stad en land
- Versterking van de verbinding tussen stad en land
- Opheffing van de nog bestaande tekorten aan dagrecreatiemogelijkheden en het voorkomen van nieuwe tekorten
- Ontwikkelen en versterken van de toegankelijkheid van de groene ruimte voor recreatief gebruik
- Ruime voor recreatief ondernemerschap

Operationele doelstelling

Prestaties

Recreatie om de stad:
grootschalig groen

- verwerving
 - totaal
 - in bufferzones
- inrichting
- inrichting lopende verplichtingen inclusief groene verbindingen
- ruilen BBL-bezit per 1-1-2007 ten behoeve van recreatie om de stad
- overgedragen per 1-1-2007 ten behoeve van recreatie om de stad

Landelijke Routenetwerken
(ontwikkelen, onderhouden
en bekend maken) inclusief
lopende verplichtingen
Beheer recreatie

- wandelen
- fietsen
- varen
- wandelen over boerenland
- beheersovereenkomsten met recreatiepakketten,
inclusief lopende verplichtingen

Ontwikkelen en versterken
toegankelijkheid, lopende
verplichtingen

- inrichting recreatie
- Groene Hart

Landschap

Algemene doelstelling: Behoud en versterking van het landschap:

- Behoud en versterking van de identiteit, diversiteit en belevingswaarde van het landschap
- Behoud en versterking van de cultuurhistorisch en ecologische waarden van het landschap
- Behoud en ontwikkeling van internationaal unieke en nationaal kenmerkende landschappen
- Versterking van de ruimtelijke kwaliteit van gebouwen, dorpen, steden en landschappen

Operationele doelstelling

Prestaties

Nationale Landschappen
realiseren uitvoeringsplannen

- ontwikkeling
- ontwikkeling, lopende verplichtingen
- cultuurhistorie
- cultuurhistorie lopende verplichtingen
- provinciale stichtingen landschapsbeheer
- inrichting bos en landschap lopende verplichtingen
- beheer landschap, inclusief lopende verplichtingen
- inrichting ruimtelijke structuur lopende verplichtingen

landschap generiek

Bodem

Algemene doelstelling: De (gebruiks)waarden van de bodem moeten behouden blijven of worden hersteld

Operationele doelstelling

Prestaties

Duurzaam bodemgebruik

Bodemsanering
Als onderdeel van
bodemsanering

- pilots
- opstellen provinciale bodemvisie
- bodemsanering prestatie eenheden (BPE)
- aantal saneringen
- aantal onderzoeken
- verontreinigd oppervlak
- verontreinigde grond
- verontreinigd grondwater

Water

Algemene doelstelling: Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten

Operationele doelstelling

Prestaties

Waterkwaliteit	- saneren waterbodems
Projecten Nota Ruimte	- synergieprojecten water zie de projectenlijst

Impuls aan aandachtsgebieden (reconstructie)

Algemene doelstelling: Het geven van een impuls aan de zandgebieden in Zuid- en Oost- Nederland ter oplossing van specifieke problemen en ter versnelling van de realisatie van rijksdoelen

Operationele doelstelling

Prestaties

Reconstructie zandgebieden, conform de reconstructie-plannen.	<ul style="list-style-type: none">- terugdringen ammoniakemissie- terugdringen ammoniak lopende verplichtingen- duurzaam waterbeheer- duurzaam waterbeheer lopende verplichtingen- duurzame landbouw- duurzame landbouw lopende verplichtingen- overige rijksdoelen- overige rijksdoelen lopende verplichtingen
Projecten Nota Ruimte	<ul style="list-style-type: none">- veenweidegebieden- greenports

Leefbaarheid en sociaal economische vitaliteit

Algemene doelstelling: Platteland waar het goed werken, wonen en leven is met een gezonde economische en sociale basis en een toegesneden voorzieningenniveau

Operationele doelstelling

Versterken van de leefbaarheid van het platteland

Prestaties

- uitvoeren projecten ten behoeve van versterking leefbaarheid

NB: Operationele doelstellingen en prestaties komen uit PEIL format 2008.

Bijlage 2: Vergelijking criteria voor indicator keuze

In onderstaande tabel worden criteria uit de handreiking en doelformulering (Ministerie van Financiën. 2001) en van De Peuter <i>et al.</i> , (2007) vergeleken.		
	Handreiking doelformulering en prestatiegegevens (2001)	De Peuter <i>et al.</i> (2007)
Technisch correct	Geven de indicatoren een compleet beeld van datgene wat wordt beoogd te worden weergegeven?	Specificiteit
	Geven ze inzicht wat er 'feitelijk' aan de hand is?	
	Zijn de indicatoren duidelijk gedefinieerd (niet voor tweeërlei uitlegbaar)?	Specificiteit
	Zijn de indicatoren in kwantificeerbare grootheden geformuleerd?	Meetbaarheid
	Hebben de indicatoren betrekking op homogene grootheden?	Specificiteit
	Zijn de indicatoren controleerbaar en reproduceerbaar?	Validiteit Betrouwbaarheid van de meetprocedure
		Zoek naar bestaande meetpraktijken
		Kosten-batenanalyse van de dataverzameling
Relevantie en actualiteit	Sluiten de indicatoren aan op de belevingswereld van ambtelijke actualiteit en politieke besluitvormers?	Maak gebruik van de beleidstheorie Betrek de stakeholders Relevantie
	Kunnen de indicatoren op tijd geleverd worden zodat zij een bijdrage kunnen leveren bij de besluitvorming en/of oordeelvorming?	Tijdsgebonden
	Zijn de indicatoren voor een langere periode leverbaar?	Databeschikbaarheid
		Stabiliteit
		Afgesproken

Handreiking doelformulering en prestatiegegevens (2001)		De Peuter et al. (2007)
Leerfunctie	Bevatten de indicatoren prikkels tot doelmatig en doeltreffend handelen?	
	Kan gebruik worden gemaakt van tijdreeksen, bedrijfsvergelijking (benchmark) of het eenvoudigweg confronteren van raming met realisatie?	
Presentatie	Staan de indicatoren op de juiste plek in de begroting?	
	Zijn de indicatoren voor relatieve buitenstaanders begrijpelijk gepresenteerd?	Begrijpbaarheid
	Zijn er niet teveel indicatoren opgenomen (information-overload)?	

Bijlage 3: Toetsing effectindicatoren aan criteria

Donker paars geeft aan dat we geen problemen verwachten en licht paars dat we denken dat de indicator niet of maar gedeeltelijk aan het betreffende criterium voldoet.

Natuur		
Indicator	Biodiversiteit	Opmerking
Technisch correct		
Relevantie en actualiteit		
Leerfunctie		
Presentatie		Op dit moment is nog niet precies bekend wat de meetthoderm zullen zijn. Er wordt gediscussieerd over punten en komma's het lijkt ons dat als de experts er zoveel moeite mee hebben, dat het voor de leek dan al gauw helemaal niet duidelijk is wat de indicator precies betekend.

Landbouw		
Indicator	Toegevoegde waarde per fte	Opmerking
Technisch correct		Geeft geen compleet beeld van datgene wat wordt beoogd weer te geven, want de indicator geeft inzicht in de efficiëntie van in-gezette middelen in vergelijking met andere EU- landen en geeft daarmee invulling aan een deel van de algemene beleidsdoelstel-ling van een toekomstgerichte concurrerende landbouw. Aan de doelstelling van duurzaam gebruik van bodem, water, lucht en overige natuurlijke hulpbronnen is geen inhoud gegeven. Meer tegen de achtergrond is het de vraag in hoeverre met de be-noemde indicator het effect van het nationale beleid gemeten wordt, of dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid daarbij vooral bepalend is.
Relevantie en actualiteit		
Leerfunctie		Vooraf signalerende waarde.
Presentatie		

Recreatie			
Indicator	Gebruik	Tevredenheid	Opmerking
Technisch correct			Goede combinatie van beleavingsaspecten met fysieke aspecten.
Relevantie en actualiteit			
Leerfunctie			Vooraf signalerende waarde.
Presentatie			

Landschap		
Indicator	Beleving	Opmerking
Technisch correct		Geeft geen compleet beeld van datgene wat wordt beoogd weer te geven, want we missen de relatie met de fysieke ontwikkelingen van het landschap. Beleving alleen is moeilijk te interpreteren. Daarbij vertoont deze indicatoren nu veel overlap met de indicator van recreatie.
Relevantie en actualiteit		
Leerfunctie		
Presentatie		

Reconstructie		
Indicator	Versnelling	Opmerking
Technisch correct		Geeft geen compleet beeld van datgene wat wordt beoogd weer te geven, want de indicator voor natuur kan niet op het schaalniveau van reconstructiegebieden worden berekend en dat is een belangrijke indicator voor reconstructie
Relevantie en actualiteit		
Leerfunctie		
Presentatie		

Sociaal Economische Vitaliteit				
Indicator	Wonen	Voorzieningen	Werk	Opmerking
Technisch correct				Het achterliggende rapport bevat veel meer indicatoren. Hierdoor is de achtergrond van de 3 hoofdindicatoren goed te achterhalen.
Relevantie en actualiteit				
Leerfunctie				
Presentatie				

Bijlage 4: Respondenten (naam, functie en rol)

Respondent	Functie	Rol
André Smit	Senior beleidsmedewerker directie Platteland, ministerie van LNV	Lid Rijks Coördinatieteam, betrokken bij ILG, lid werkgroep Monitor AVP
Eric Gerritsen	Senior beleidsmedewerker, directie Platteland, ministerie van LNV	Contactpersoon effectindicator sociaal-economische vitaliteit
Herman Agricola	Wetenschappelijk onderzoeker, Centrum Landschap, Alterra	Coordinator selectie en uitwerking effectindicatoren
Lammert Kooistra	Wetenschappelijk onderzoeker, Centrum Geo-Informatie, Wageningen Universiteit	Voormalig WOT N&M programma-leider Monitor AVP
Marti Rijken	Beleidsmedewerker afdeling landelijk gebied, provincie Gelderland	Gebruiker, betrokken bij effectmonitoring
Martin Goossen	Wetenschappelijk onderzoeker, Centrum Landschap, Alterra	Betrokken bij effectindicator recreatie
Paul Sinnige	Senior beleidsmedewerker directie Platteland, ministerie van LNV	Projectleider MJP2 en Monitor AVP, lid werkgroep
Nol van der Velden	Senior beleidsmedewerker, directie Platteland, ministerie van LNV	Contactpersoon effectindicator recreatie
Noor Dessing	Senior beleidsmedewerker, directie Kennis, ministerie van LNV	Lid werkgroep
Perry de Moel	Beleidsmedewerker directie Regionale Zaken (west), ministerie van LNV	Contactpersoon effectindicator reconstructie
Peter Kouwenhoven	Beleidscoördinator Landelijk gebied, directie Bodem, Water, Landelijk gebied, ministerie van VROM	Lid werkgroep

Rijk van Oostenbrugge	Wetenschappelijk onderzoeker Planbureau voor de leefomgeving	Gebruiker (Natuur- en Milieubalans) en betrokken bij effectindicator natuur
Saskia Beers	Senior beleidsmedewerker, directie Kennis, ministerie van LNV	Ex-lid werkgroep
Sjerp de Vries	Wetenschappelijk onderzoeker, Centrum Landschap, Alterra	Betrokken bij effectindicator recreatie
Tjaco Deij	Senior beleidsmedewerker, directie Regionale Zaken, ministerie van LNV	Lid Rijks Coördinatie team en betrokken bij communicatietraject rond AVP/Monitor AVP
Trees van Hal	Beleidsmedewerker afdeling landelijk gebied, programmeur PMJP, provincie Gelderland	Gebruiker, betrokken bij prestatie monitoring
Wim Haarmann	Beleidsmedewerker provincie Noord-Brabant	Gebruiker

Bijlage 5: Vragen in enquête

1. Wat is het vernieuwende in dit proces geweest?
2. Wat zijn de knelpunten geweest in het proces en hoe zijn die opgelost?
3. Hoe verhoudt het Monitor-AVP zich tot andere systemen met betrekking tot doelgerichtheid en afrekenbaarheid?
 - Andere monitorsystemen binnen LNV
 - Andere platteland monitorsystemen (Doelbereikingsmonitor, POP)
 - Andere monitorsystemen binnen EU
4. Hoe staat u als toekomstige gebruiker tegenover het beleid en bijbehorende systeem zoals die nu zijn ontwikkeld?
 - Wat denkt u aan het beleid en systeem te hebben?.
 - Hoe zal u het gaan gebruiken?
5. Hoe staat u als wetenschapper tegenover de keuze van effectindicatoren?
 - Geeft de geselecteerde indicator inzicht in te behalen doelstelling?
 - In hoe verre is het advies van u door het beleid opgevolgd bij de keuze van de indicator?
 - Wat waren de overwegingen om af te wijken van het gegeven advies?
6. Hoe staat u als beleidsmaker tegenover de keuze van effectindicatoren?
 - Geeft de geselecteerde indicator inzicht in te behalen doelstelling?
 - In hoe verre is het advies van de wetenschappers opgevolgd bij de keuze van de indicator?
 - Wat waren de overwegingen om af te wijken van het gegeven advies?
7. Vooruitkijkend: Hoe verwacht u dat het monitoren en de evaluatie zal gaan verlopen?
 - Hoe zal het monitoren gaan verlopen?
 - Hoe zal de evaluatie gaan verlopen?
 - Wat zal het feit dat de effecten onder verantwoordelijkheid van het rijk liggen en prestaties onder verantwoordelijkheid van provincies voor effect hebben op de evaluatie?
8. Vooruitkijkend: Wat zou u nu anders doen als u weer van vooraf aan moest beginnen met het opstellen van afrekenbaar beleid? Bijvoorbeeld voor het MJP3?

Bijlage 6: Vragen gesteld per groep

- Groep 1: Procesbetrokkenen ((ex-)leden werkgroep en direct betrokkenen ministerie LNV)
Groep 2: Effectindicatoren specialisten (wetenschappers)
Groep 3: Effectindicatoren specialisten (beleidsmakers)
Groep 4: Toekomstige gebruikers

Categorie	Vraag	Groep	1	2	3	4
Verloop proces	Wat is het vernieuwende in dit proces geweest?		x	x	x	
	Wat zijn de knelpunten geweest in het proces en hoe zijn die opgelost?		x	x	x	
Positie monitor	Hoe verhoudt de Monitor-AVP zich tot andere systemen met betrekking tot doelgerichtheid en afrekenbaarheid?		x			
Gebruiker	Hoe staat u als toekomstige gebruiker tegenover het beleid en bijbehorende systeem zoals die nu zijn ontwikkeld?		x		x	x
Effectindicator keuze	Hoe staat u als wetenschapper tegenover de keuze van effectindicatoren?			x		
	Hoe staat u als beleidsmaker tegenover de keuze van effectindicatoren?				x	
Toekomst	Vooruitkijkend: Hoe verwacht u dat het monitoren en de evaluatie zal gaan verlopen?		x	x	x	x
	Vooruitkijkend: Wat zou u nu anders doen als u weer van vooraf aan moest beginnen met het opstellen van afrekenbaar beleid?		x	x	x	

Verschenen WOt-studies

Nr. 1 Bosch, F. van den, 2005, *Natuur in beleidsprocessen*.

Nr. 2 Oenema, O., J.W.H. van der Kolk & A.M.E. Groot, 2006, *Landbouw en milieu in transitie*.

Nr. 3 Heide, M. van der, E. Bos & J. Vreke, 2006, *Analyseren en evalueren van beleidsmaatregelen met een effect op natuur en milieu*.

Nr. 4 Boer, S. de, M. van der Zouwen, P. Roza & J. van den Berg, 2007, *Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschaps beleid; Vergelijkende analyse van regionale beleidsarrangementen rond de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Groote Veld*.

Nr. 5 Buijs, A.E., M.H.G. Custers & F. Langers, 2007, *Natuur door andere ogen bekeken; De natuurbeleving van allochtonen en jongeren*.

Nr. 6 Knotters, M. (red.), 2008, *Een blik op monitoring van de natuurlijke leefomgeving*.

Nr. 7 Vullings, L.A.E., 2008, *Even afrekenen alstublieft. Een studie naar het opzetten van afrekenbaar beleid met Agenda Vitaal Platteland als voorbeeld*.

Nr. 8 Brouwer, F.M. & G.H.P. Dirkx (red.), 2008, *Natuur en landschap in het landelijk gebied: kennis voor beleid*.

Het beleid voor het platteland staat in de Agenda Vitaal Platteland. Deze WOt-studie beschrijft het opzetten van een monitoringsystematiek voor een afrekenbaar plattelandsbeleid. Of het beleid en de monitoring goed 'gelukt' zijn, is pas goed te bespreken bij de eindevaluatie in 2014. De studie beschrijft de stappen die gemaakt zijn in het proces. De auteur evalueert waar mogelijk het proces op basis van criteria die zijn ontleend aan beleidsstukken en literatuur. Deze WOt-studie bevat zinnige tips voor het opzetten van een afrekenbaar beleid, die de lezer kan meenemen bij het opstellen van volgend of ander beleid.